



**A utilização do Benefício Assistencial como substitutivo do emprego no Brasil -
um breve cotejo com o Rendimento Social de Inserção português**

Maria Solange de Espíndola

Projeto de dissertação a apresentar à Faculdade de Direito da Universidade do Porto para cumprimento dos requisitos necessários à candidatura ao Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, realizado sob a orientação científica do Professor Doutor Francisco Liberal Fernandes, Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

**Porto
2016**

AGRADECIMENTOS

A toda comunidade Faculdade de Direito da Universidade do Porto e de uma forma especial ao disponível e paciente Professor Doutor Francisco Liberal Fernandes.

A todos funcionários desta instituição na pessoa da prestativa e competente Sara Garrido.

Aos valorosos amigos que de alguma forma me permitiram este intercâmbio de conhecimento, nomeadamente aqueles conquistados nesta árdua caminhada e que não me deixaram desistir: Antônio, Dany, Duílio, Elke e Estan.

A toda minha família brasileira na pessoa do meu amor maior, meu filho Guilherme.

A minha família portuguesa na pessoa da mais que amiga São.

Muitíssimo obrigada!

RESUMO

O objetivo geral deste trabalho é contribuir para uma melhor identificação do real destinatário/beneficiário da Prestação Continuada Assistencial, diferenciando dos que se utilizam para fins diversos do real estado de miserabilidade. Pretende-se avaliar o citado direito com foco precípua no contexto jurídico brasileiro fazendo um cotejo com a legislação portuguesa, esta possui nuances específicos e mais próximo da realização da justiça, nomeadamente no atendimento do requisito da aferição da miserabilidade.

Subsidiariamente pretende-se (re)definir o alcance do benefício em estudo (especialmente sob o enfoque do requisito legal da miserabilidade e seu conceito objetivo e multidisciplinar) e sua repercussão social.

Adentramos na evolução sociológica do conceito de pobreza, apresentando-o de diversas formas, dependendo do momento histórico vivido, inicialmente levaram a adoção de concepções baseadas tão somente em critérios monetários, para posteriormente ser discutida uma concepção mais ampla e real do significado de pobreza, considerando das liberdades e a privação de oportunidade dos indivíduos, com base, sobretudo, nos ensinamentos de Amartya Sen.

Pretende-se mostrar que o espírito da lei não vem sendo cumprido e que grande parte dos beneficiários da Lei da Organização da Assistência Social não são os miseráveis a quem o legislador pretendia resguardar, não são os que estão prestes a perder sua dignidade como pessoa, mas, na maioria dos casos, os beneficiários têm sido aqueles que mascaram a realidade social no Judiciário para obter uma melhoria em sua renda por um caminho mais fácil e diverso do emprego.

Palavras-Chave: Benefício assistencial. Rendimento social de inserção. Transferência de renda. Políticas públicas.

ABSTRACT

The main objective of this study is to contribute to a better identification (labelling) of the real consignee/recipient of the Continuous Cash Assistance Programme from those who join the program for other purposes than getting out of extreme poverty. This study assesses the context within the Brazilian legal framework while making parallels to the Portuguese law which has specific nuances and it is closer to the real Justice when the subject is identifying the miserable conditions of the consignee.

Alternatively, the study intends to redefine the scope of the benefit under study (specifically under the focus of the legal definition of extreme poverty and its objective and multidisciplinary concept) and its social repercussions. We examine into the sociological evolution of the concept of poverty, presenting it in several definitions, depending on the historical context. Initially, plain monetary benchmarks were the only conceptions used for defining the concept of poverty, but later it was discussed a broader and more realistic meaning to poverty, considering freewill and lack of opportunities for individuals - essentially based in Amartya Sen concepts.

The study aims to prove that the spirit of the law has not been upheld and most of the beneficiaries of the Organization of the Social Assistance Law are not the miserables whom the lawmakers expected to protect, nor those who are about to lose their dignity as human beings, but, in most of the cases, the beneficiaries have been being those that have been masking social reality within the judiciary in order to obtain an income increase in an effortless way other than work.

Keyword: Benefit support. Social integration income. Income transfer. Public policies.

ABREVIATURAS

art. - artigo

BAPC - Benefício Assistencial de Prestação Continuada

LOAS - Lei de Orgânica de Assistencial Social – Lei n.º 8.742/93

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

CF/88 - Constituição Federal de 1988

INSS - Instituto Nacional de Seguro Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

CONADE - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

RGPS - Regime Geral de Previdência Social – Lei n.º 8.213/1991

RSI - Rendimento Social de Inserção – Lei n.º 13/2003

IAS - Indexante dos apoios sociais

CRP – Constituição da República Portuguesa

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	7
I - A FALÊNCIA DA ATUAL CONCEPÇÃO DE POBREZA COM BASE EM CRITÉRIOS MONETÁRIOS.....	9
1. Definições de Pobreza.....	9
2. A pobreza e o pensamento de Amartya Sen.....	12
3. O direito ao Mínimo Existencial.....	16
II - O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
1. Intervenção entre Direito e Políticas Públicas.....	20
2. Políticas Públicas e a Constituição Federal Brasileira de 1988.....	23
3. Breve histórico sobre os programas de transferência de renda no Brasil.....	27
III - O BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....	33
1. O Direito ao Benefício Assistencial de Prestação Continuada.....	33
2. Evolução Histórica	35
3. Objetivo.....	36
4. Concessões Administrativas e Judiciais.....	39
5. A Lei 8.742/93 com as Alterações pela Lei 12.435/2011	42
IV - O RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO PORTUGUÊS E OS SEUS REQUISITOS	46
1. Contextualização	46
1.1. A Lei n.º 13/2003.....	50
1.2. Requisitos e Beneficiários.....	57
2. Parâmetros para Aferição da Condição Socioeconômica dos Beneficiários.....	62
3. O Rendimento Social de Inserção como Inspiração para o Benefício Assistencial de Prestação.....	65
V A UTILIZAÇÃO DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL COMO SUBSTITUTO DE EMPREGO – OMISSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?	71
CONCLUSÃO	75
ANEXO - JURISPRUDÊNCIA.....	77
BIBLIOGRAFIA.....	82

INTRODUÇÃO

No Brasil há, aproximadamente, 55 (cinquenta e cinco) milhões de brasileiros vivendo em situação de pobreza e 22 (vinte e dois) milhões são considerados indigentes¹.

Mas, afinal, o que é pobreza? Qual é o papel do Estado no combate à pobreza? O presente trabalho, com foco na realidade brasileira, mas sem a pretensão de esgotar o assunto, adentra nos conceitos sociais de pobreza para tentar responder a esses questionamentos, abarcando a falibilidade da atual concepção de pobreza com base em critérios exclusivamente monetários, envolvendo o conceito de políticas públicas diante da Constituição Federal brasileira de 1988 e ainda buscando expor a necessidade de adoção de políticas públicas complementares para garantir direitos sociais defendidos constitucionalmente. Tudo isso para concluir, conforme veremos, que o problema do combate à pobreza é muito mais complexo do que simplesmente limitar-se aos índices monetários. Para a realidade brasileira, onde o governo somente considera os aspectos monetários de aferição de pobreza, a diferença maior é que os limites assistencialistas dependem do programa ou do índice que está sendo utilizado.

Exatamente sob esse ponto de vista, defendemos aqui que o espírito da legislação brasileira não vem sendo cumprido, vez que a maioria dos beneficiários do LOAS não busca efetivamente afastar-se da sua condição de necessidade extrema, ou seja, não está em vias de perder sua dignidade como homem, e sim pessoas que mascaram a realidade social a fim de obter uma melhoria em sua renda, ou mesmo esquivando-se do trabalho formal.

Apesar do foco específico ser o instituto do Benefício Assistencial brasileiro, faremos, paralelamente, um cotejo com a legislação portuguesa, pois conforme mostraremos adiante, o modelo português apresenta nuances específicos e mais próximo da realização da justiça, nomeadamente quanto ao atendimento da aferição do requisito da miserabilidade.

No Brasil, percebemos que o modelo assistencialista adotado implica diretamente no aumento cada vez maior de concessão de benefícios financeiros, e que o aumento de trabalho regular, apesar de crescer formalmente, ainda não segue a mesma evolução do número de concessões assistenciais. Pretendemos com o presente estudo

¹ WEISSEMER, Aurélio. Bolsa Família - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 22.

parametrizar o viés atualmente equivocado que é utilizado por parte dos beneficiários brasileiros, fazendo com que o benefício assistencial, na prática, não se preste a quem se destina legalmente, mas sim para estimular a burla ao emprego formal.

Discorreremos também sobre as concessões administrativas, oportunidade em que faremos uma busca para constatar a veracidade das informações pessoais do requerente e de seu agregado familiar.

Ato contínuo, dissertaremos sobre as concessões judiciais, que não são poucas, bem como a posição atual da jurisprudência, que alarga ainda mais as hipóteses de concessão, seja por desconsiderar o limitativo legal de 1/4 do salário mínimo, seja por aplicar analogicamente o art. 34º do Estatuto do Idoso, não considerando a renda mínima de um componente familiar que perceba um salário mínimo, permitindo assim a figura do falso usuário do Benefício Assistencial que é aquele que utiliza o benefício social como substituto do emprego formal.

O ápice do presente estudo consistirá na apresentação e discussão dos argumentos tantas vezes defendidos pelos representantes da Procuradoria Federal Especializada do Instituto Nacional da Seguridade Social, analisando seus contrapontos, confrontando-os ou enquadrando-os no regime do direito fundamental da dignidade da pessoa, aspirando, assim, contribuir para o aprofundamento do estudo do tema que tanta importância revela na vida prática de beneficiários e aplicadores do Direito.

Justificamos assim a escolha do presente tema diante do interesse prático pois, na qualidade de funcionária pública representante da Procuradoria Federal Especializada do Instituto Nacional da Seguridade Social, ousamos afirmar ser necessária a alteração da construção legal e jurisprudencial atualmente dominante na realidade brasileira, baseada tão somente em critérios monetários, implicando consequências muito mais sérias que apenas uma mudança assistencial. Implica, pois, a modificação da justificação das políticas públicas e de toda a compreensão acerca do desenvolvimento econômico e social.

Buscamos dessa forma contribuir com o presente estudo para uma melhor identificação do destinatário direto do benefício da Prestação Continuada Assistencial, pois quanto melhor identificado o verdadeiro destinatário mais afastaremos os falsos necessitados que se utilizam do sistema brasileiro para fins diversos ao afastamento da miserabilidade.

I - A FALÊNCIA DA ATUAL CONCEPÇÃO DE POBREZA COM BASE EM CRITÉRIOS MONETÁRIOS.

1. Definições de Pobreza

A pobreza já foi apresentada e conceituada das mais diversas formas, a depender do momento histórico vivido, formas estas que inicialmente levaram a adoção de concepções baseadas tão somente em critérios monetários, para posteriormente ser discutida uma concepção mais ampla e real do significado de pobreza, a partir da consideração das liberdades e da privação de oportunidade dos indivíduos, com base, sobretudo, nos ensinamentos de Amartya Sen.²

Na Idade Média, a pobreza era vista como privação individual, não cabendo ao Estado discutir e fomentar ações no sentido de alterar a realidade então existente. Afirmava-se que, nessa época, a pobreza decorria da ausência de determinação e capacidade para trabalhar ou de escolha divina, sendo a riqueza material um privilégio concedido por Deus³. Não cabia, pois, contestação da condição de pobreza, uma vez que seria contestação da própria vontade divina, ou seja, seria caracterizada heresia⁴.

Foi somente com o advento da Idade Moderna que ocorreu a “desfiliação dos pobres” ou “desnaturalização da pobreza”⁵, no sentido de que a pobreza deixou de ser considerada vontade divina e passou a ser efetivamente considerada como um problema social. As classes dominantes introduziram, assim, políticas de assistência para os “pobres dignos”, mais necessitados, e de repressão contra os “pobres indignos”, chamados “vagabundos”, que traziam insegurança para a sociedade.

A concepção de pobreza foi novamente alterada após a Revolução Industrial, passando a ser tratada como problema na estrutura e na organização do trabalho, uma vez que os pobres, em sua maioria, eram operários das grandes fábricas, com condições insalubres de trabalho e de vida.

No específico contexto brasileiro, a pobreza também apresentou diversos significados, destaque especial para o início do século XIX, onde a pobreza era apresentada como decorrência de problemas de ordem sanitária e higiênica, sendo os

² Amartya Sen (1933) é economista indiano, laureado com o Prêmio Nobel em 1998. Ajudou a criar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e é autor das seguintes obras: Sobre ética y economia (*On Ethics and Economics* em 1987), Desenvolvimento como liberdade (*Development as freedom*, em 1999), A ideia de Justiça (*The idea of justice*, em 2009), entre outros.

³ SCHWARTZMAN, Simon. As causas da pobreza. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p.87.

⁴ CASTEL, Robert. As metamorfoses na questão social. Tradução de Iraci Poleti. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 65.

⁵ CASTEL, Robert, op. Cit., p. 51.

cortiços considerados as causas da disseminação de doenças e aumento da mortalidade⁶. Como consequência, as práticas de filantropia tornaram-se cada vez mais comuns entre os indivíduos pertencentes à elite brasileira, a fim de que os problemas fossem, então, solucionados. No início do século XX, o Governo passou a se preocupar mais com as condições de vida no interior do país, chamando a atenção das pessoas para as más condições de vida dos trabalhadores rurais, em razão da exploração nos latifúndios⁷.

A realidade brasileira mudou rapidamente com o decorrer dos anos e, dessa forma, a pobreza logo passou a ser sinônimo de violência e criminalidade, mesmo ainda no início do século XX. Tal concepção, era semelhante à europeia na Idade Moderna, ou seja, pobre era o que não trabalhava, era o vadio, alheio ao trabalho. Depois, percebeu-se que o problema não estava no indivíduo em si, mas nas injustiças de uma organização econômica de privilégio de poucos, eis que inexistiam postos de trabalho suficientes e os serviços prestados eram mal remunerados. Assim, a pobreza passou a ser analisada em razão da carência, da ausência de meios de subsistência, da escassez ou da desvantagem material. Pobreza passou a ser sinônimo de privação, baixa renda, miséria, exclusão e indignidade⁸.

Há a ressaltar que alguns autores fazem a distinção entre as chamadas pobreza relativa e absoluta, como Tom Campbell⁹. Sendo a pobreza relativa associada à desigualdade, pois implica no fato de algumas pessoas possuírem mais bens que outros e a pobreza absoluta, aquela que não considera a desigualdade, pois não há comparação com outros indivíduos, mas sim a privação de bens materiais, causando uma situação de inferioridade em relação aos padrões normais, definidos como necessários à manutenção da vida.

Já em Rousseau¹⁰, a pobreza é entendida como relativa, resultando de condições sociais desiguais, e não de condições de privação absoluta. Embora o enfoque do autor

⁶ CASSINI, Lucas Arcanjo. A concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família nos governos Lula: rumo à construção da cidadania? Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2010, p. 36-37.

⁷ RIBEIRO, Eveline Alves. Significados de pobreza, assistência social e cidadania. Fortaleza: UniCeará, 2007, p. 78.

⁸ DURIEUX, Marley. Transferência de renda: Programa Bolsa Família e Cidadania. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 29.

⁹ CAMPBELL, Tom. A pobreza como violação dos direitos humanos: justiça global, direitos humanos e as empresas multinacionais. Tradução de Patrícia Zimbres. In: NOLETO, Marlova Jovchelovitch; WERTHEIN, Jorge. Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2003, p. 97.

¹⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. 17. ed. Tradução por Antônio P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

francês não tenha sido preocupações acerca do combate à pobreza, em seu discurso é possível perceber a ideia de que a desigualdade econômica possui efeitos diretos em relação ao exercício do poder político da sociedade, pois de acordo com o mesmo, a pobreza é resultado de fatores sociais que criam diferenças agudas entre os pobres e os ricos. Assim, não consiste apenas na falta, na ausência de algum bem, de forma absoluta, mas na proliferação de necessidades de recursos, ao se comparar com outras classes sociais, emergindo assim da situação de desigualdade social.

Independentemente da origem ou conclusão dos estudos, podemos afirmar que os diversos conceitos de pobreza estão fortemente atrelados à falta de bens e recursos, à escassez de condições básicas de sobrevivência ou ao não alcance de certo padrão social estabelecido, ao se comparar com outras classes sociais.

Modernamente temos que o critério da renda ainda é utilizado em muitos países para aferição dos níveis de pobreza e desigualdade social. Em Portugal, por exemplo, considera-se pobre o cidadão que vive com menos de 421 euros mensais. Nos Estados Unidos, constata-se que há vários critérios para a definição de pobreza, todos com base em aspectos monetários¹¹.

Para a realidade brasileira, o governo também apenas considera os aspectos monetários para aferição de pobreza, a diferença maior é que os limites assistencialistas dependem do programa ou do índice que está sendo utilizado. Por exemplo, para o Programa Bolsa Família¹² – lei n.º 10.836/2004 - pessoas extremamente pobres são aquelas que sobrevivem com renda familiar per capita mensal de até R\$70,00 (setenta reais) – próximo aos 20 euros - e pessoas pobres são as que auferem até R\$140,00 (cento e quarenta reais) mensais¹³ - cerca de 40 euros.

O Censo demográfico de 2010, divulgado em 16 de novembro de 2011, constatou que 6,3% da população brasileira vive com renda mensal de até R\$70,00 (setenta reais) e que o percentual de indivíduos considerados pobres concentra-se nos municípios de médio porte, ou seja, com 10 (dez) mil a 15 (quinze) mil habitantes¹⁴, o

¹¹ Explica-se que “para um indivíduo e um casal com dois filhos, por exemplo, o nível de pobreza é definido por ganhos anuais de até US\$ 11.702 e US\$ 22.811, respectivamente”. A família que perceber renda inferior a 50% de tais valores constituem a faixa da chamada pobreza aguda, ou *deep poverty*. UCHOA, Pablo. Estados Unidos é o país mais pobre do clube dos ricos. BBC Brasil. Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121122_pobreza_eua_pu.shtml>. Acesso em: 16 mar. 2016.

¹² A Lei n.º 10.836/2004 criou o Programa Bolsa Família e deu outras providências.

¹³ De acordo com o parágrafo 6º do Art. 2º da Lei n.º 10.836/04. Os valores foram atualizados.

¹⁴ INDICADORES Sociais Municipais 2010: incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasília, 16 de novembro de 2011. Disponível em:

que nos leva a questionar se o critério que considera apenas a renda do indivíduo é suficiente para aferição de pobreza, pois os índices apresentam, muitas vezes, resultados equivocados ou incompletos, não avaliando aspectos importantes referentes ao modo de vida, a cultura, a história, as vontades, as oportunidades e as liberdades dos indivíduos inseridos em seu contexto social.

Pedro Demo¹⁵ afirma que a pobreza merece uma análise muito mais complexa, a partir de aspectos mais amplos e mais compatíveis com a realidade, ou seja, “reduzida a pobreza à carência material, imagina-se que dimensões quantitativas podem ser manejadas por completo, donde se retira a ideia esdrúxula de ‘erradicação definitiva’ da pobreza”, ou seja, não que o critério monetário não seja importante, mas sim que deve-se buscar e ampliar a concepção atual, posto que insuficiente para retratar a realidade vivida e as necessidades reais dos cidadãos.

2. A Pobreza e o Pensamento de Amartya Sen.

Atribui-se a Amartya Sen a reintrodução da ética nos debates sobre economia, atribuindo assim uma visão mais humana e ética da economia, que parecia ser esquecida pelos estudiosos, desde Adam Smith. De acordo com Amartya Sen¹⁶ “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas, em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação”.

Segundo Amartya Sen, a garantia das liberdades deve ser priorizada para garantir o desenvolvimento de uma comunidade por duas razões principais: por uma questão avaliatória, já que o desenvolvimento deve visar ao aumento das liberdades das pessoas e somente assim o seu progresso poderá ser verificado; e por uma questão de eficácia, pois o desenvolvimento depende da condição de agente do indivíduo¹⁷. Para o autor, as liberdades são tanto os meios quanto os fins para o desenvolvimento, representando assim, a possibilidade de realmente “viver uma vida que se tem razão para valorizar”¹⁸.

<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1>. Acesso em: 17 mar. 2016.

¹⁵ DEMO, Pedro. Pobreza da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 198.

¹⁶ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 120.

¹⁷ SEN, p. 17.

¹⁸ SEN, p. 102.

Para o autor, as liberdades são, em sua essência, produtos sociais, havendo uma linha de mão dupla entre as disposições sociais que visam à expansão das liberdades individuais e as liberdades individuais que devem ser utilizadas não só em prol da melhoria de vida de cada um, mas para a coletividade¹⁹.

Liberdade, para Amartya Sen, possui um sentido amplo que abrange tanto a liberdade negativa, (ausência de obstáculos que impedem o exercício de direitos), como a liberdade positiva, (existência de meios ou instrumentos para que as pessoas exerçam suas capacidades da forma que melhor convir). Assim, “considera-se importante que todos tenham condições de exercer a liberdade, por preencherem as condições necessárias para fazerem escolhas”²⁰.

Para o economista, a liberdade é valiosa por duas razões principais: pelo fato de conferir mais oportunidade para as pessoas buscarem seus objetivos (tudo aquilo que se valoriza), bem como em razão da importância do processo de escolha. Sendo as pessoas livres, tem-se a certeza de que não se está sendo forçado a tomar esta ou aquela decisão, em razão de limitações impostas por outras pessoas.

Em seus estudos, Amartya Sen destaca cinco liberdades consideradas instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora²¹. A classificação de instrumentais refere-se ao modo como que esse conjunto de liberdades específicas contribui para a expansão da liberdade humana em geral e, conseqüentemente, para o desenvolvimento.

Dessa forma, temos que um Estado democrático é mais favorável ao crescimento e ao desenvolvimento econômico, na medida em que possibilita as discussões e os apontamentos de erros, bem como chama a atenção das autoridades para as reais necessidades da comunidade, ou seja, “a privação de voz equivale à falta de reconhecimento do indivíduo como sujeito por parte daqueles que o silenciam ou não querem vê-lo, como se além do silêncio lhe fosse imposta a invisibilidade”²².

Conforme vimos acima, de acordo com Amartya Sen, o enfoque das capacidades seria a vida humana e não apenas objetos que visam à utilidade e à conveniência, como mercadorias e a renda. O bem-estar relacionar-se-ia ao sucesso dos funcionamentos realizados e estes são estados e ações que compreendem a vida humana, variando entre

¹⁹ SEN, p. 49.

²⁰ SEN, p. 262.

²¹ SEN, p. 25.

²² FERREIRA, Eduardo Paz. Valores e interesses: desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação. Coimbra: Almedina, 2004, p. 79.

as possibilidades mais básicas, como alimentar-se corretamente e ter saúde e moradia, até as mais complexas, como ser feliz, ter ética e respeito, entre outros.

De acordo com a concepção de Amartya Sen, temos ainda que a renda é apenas útil. Sem a renda, deixa-se de fazer certas atividades, deixa-se de ter acesso às mais variadas capacidades e liberdades humanas, porém a renda, em si, não é uma liberdade. Ela apenas permite ou facilita o acesso a ela. É, pois, um instrumento (e não é o único). Portanto, melhor que garantir o instrumento que possa facilitar o acesso às liberdades, seria garantir as próprias liberdades.

Para o autor, a pobreza pode ser definida como uma privação de capacidades básicas. Nessa perspectiva, a estrutura e o raciocínio de combate à pobreza atual deve ser invertida: deve-se aumentar as capacidades para que uma pessoa possa ter a oportunidade de auferir mais renda, e não aumentar a renda para que uma pessoa tenha mais capacidades. Por isso as políticas públicas não devem priorizar a transferência direta de renda e, sim, a melhoria dos serviços públicos básicos, garantido os direitos sociais e fundamentais dos indivíduos.

Corroborando com essa perspectiva temos a análise de Ana Paula Ornellas Mauriel²³: “um auxílio de renda, portanto, é uma iniciativa muito limitada, uma vez que não alcança outras dimensões de privação”. Amartya Sen ressalta o perigo de uma análise baseada apenas em critérios monetários: pode acabar distorcendo a realidade e tornar inefetivas as políticas antipobreza, pois ignora outras privações e a miséria dos mais pobres entre os considerados pobres²⁴.

Dessa forma, a análise da pobreza com base tão somente na renda acaba tornando a resolução da problemática cada vez mais difícil, pois muitas pessoas continuarão a viver de forma limitada, sem a oportunidade de levar a vida que se desejam, presas em um ciclo de políticas públicas inefetivas ou inúteis.

Afirmamos, portanto, que os investimentos em políticas públicas relacionadas à concretização das liberdades, com as voltadas para educação, saúde, moradia e saneamento básico, não podem ser vistas apenas como meios para se alcançar o aumento de renda da população atingida. É muito mais que isso. As políticas públicas

²³ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. Estado, desenvolvimento e políticas públicas. Ijuí: Unijuí; Teresina: Editora Universitária da UFPI, 2008, p. 104.

²⁴ SEN, Amartya. Desigualdade reexaminada. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 2. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 168. Em outra passagem (p. 75), o autor afirma: “os recursos que uma pessoa tem, ou os bens primários que detém, podem ser indicadores bastante imperfeitos da liberdade que essa pessoa realmente desfruta para fazer isso ou aquilo”.

devem possibilitar um crescimento consciente, o exercício da cidadania, o alargamento de oportunidades para levar a vida que se deseja e a ampliação das liberdades, em suas mais diversas formas, como também afirma Amartya Sen²⁵:

É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde, etc. com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir os fins com os meios. (...) o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda (...) um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes.

O enfoque não deve ser a renda e, sim, o indivíduo: suas liberdades, suas oportunidades, suas capacidades. Não mais a renda. O *ser* passa a ter mais relevância que o *ter*, o êxito de uma sociedade não pode basear-se na renda, por ser um critério insuficiente para descrever a realidade. Deve, porém, basear-se nas liberdades substantivas de que os indivíduos gozam. Portanto, a verificação de um real desenvolvimento humano e social não depende, diretamente, da renda que certa sociedade possui.

Segundo Ana Paula Ornellas Mauriel²⁶, Amartya Sen tenta reaproximar a economia e a ética. Aquela pode se tornar bem mais produtiva “se incorporar as considerações éticas que moldam o comportamento humano”. É que se o auto-interesse for deixado de lado, uma pessoa pode orientar-se pelo bem comum, pelo bem-estar geral, e não para atender a interesses exclusivamente pessoais.

Deve então ser o enfoque das políticas públicas realmente efetivas, buscar um real desenvolvimento social e humano, tornando-se imprescindível eliminar todas as formas impeditivas do exercício das liberdades, como a pobreza, a tirania, a ausência de oportunidades econômicas e de concretização de direitos sociais, de transparência

²⁵ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 126.

²⁶ MAURIEL, Ana Paula Ornellas. p. 91.

política etc. Deve-se buscar a garantia das liberdades instrumentais a fim de se alcançar a liberdade e o desenvolvimento em termos substanciais, visando o desenvolvimento em caráter qualitativo e não meramente quantitativo.

A criação do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), em 1990, é considerada um avanço em termos de indicadores sociais, pois visa à análise do desenvolvimento sob três principais aspectos: “viver uma vida longa e saudável, ser instruído e ter um padrão de vida digno”²⁷. Contudo, a realidade é que, mesmo após a criação do IDH, o critério monetário continua a ser o mais utilizado para aferição da pobreza nos mais diversos países, bem como ponto de partida para criação de políticas públicas visando à sua erradicação, como é o caso do tema ora em estudo, ou seja, o Benefício de Assistência Social ao Idoso e à Pessoa portadora de Deficiência, previsto na Lei da Organização da Assistência Social.

Acreditamos e aqui defendemos que o problema do combate à pobreza é muito mais complexo que se imagina, muito além do critério monetário. A necessidade da alteração da concepção tradicional implica consequências muito mais sérias que apenas uma mudança no seu significado. Implica, pois, a modificação da justificação das políticas públicas e de toda a compreensão acerca do desenvolvimento econômico e social.

3. O Direito ao Mínimo Existencial

A teoria do mínimo existencial surgiu na Alemanha, por parte de juristas que defendiam a juridicidade dos direitos sociais, não previstos na Lei Fundamental de 1949, embasado em um “genuíno direito subjetivo público à ajuda social”, destinado aos indivíduos mais carentes de auxílio estatal, com a finalidade de garantir-lhes o mínimo para viver com dignidade²⁸.

Entendido o mínimo existencial como “um complexo de interesses ligados à preservação da vida, à fruição concreta da liberdade e à dignidade da pessoa humana”²⁹, temos no Brasil a sua consubstanciada no art. 1º, III, da Constituição Federal³⁰, diante

²⁷ PNUD, Relatório do Desenvolvimento Humano de 2002. Disponível em:

<<http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDH2002/RDH%202002%20Portuguese%20one%20big%20file.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

²⁸ TORRES, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 17.

²⁹ GOUVÊA, Marcos Maselli. O controle judicial das omissões administrativas. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 202.

³⁰ CF/88: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana;

da previsão do princípio fundamental à dignidade da pessoa humana. Isso porque o mínimo existencial não significa exatamente um conjunto de direitos básicos suficientes para a garantia da existência humana, mas sim um conjunto de direitos básicos voltados à garantia de uma existência com dignidade. É princípio fundante da República Federativa do Brasil, elemento que confere sentido e unidade à ordem constitucional e vetor de interpretação das mais diversas normas existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Desse modo, acrescentou-se ao rol de direitos sociais um novo direito social, independentemente de sua menção expressa na Constituição ou em legislação infraconstitucional: o direito a um mínimo para uma existência digna. Nesta dissertação, adota-se o conceito de dignidade da pessoa humana proposto por Ingo Sarlet³¹:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.

Nesse diapasão, o mínimo existencial não pode representar somente “um *standard* mínimo de condições materiais para o exercício dos direitos fundamentais clássicos”³², mas sim um conjunto mínimo para se viver bem, para se viver com dignidade, ou nas palavras de Ricardo Lobo Torres, “embora o mínimo existencial esteja compreendido no conteúdo essencial dos direitos fundamentais, nem por isso a

³¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 9. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 73.

³² NOVAIS, Jorge Reis. Direitos Sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Editora Coimbra, 2010, p. 191.

recíproca é verdadeira, pois não é qualquer conteúdo essencial que se transforma em mínimo existencial, se lhe falta a nota específica de direito à existência digna”³³.

A importância da concretude do mínimo existencial deve-se ao fato de obrigatoriamente se assegurar uma força normativa à Constituição, para que os direitos sociais não restem vazios de conteúdo por falta de concretude, uma vez que em razão das limitações políticas e orçamentárias, não é possível garantir todos os direitos sociais de todos os indivíduos ao mesmo tempo. Por isso, deve-se garantir, pelo menos, o mínimo para se viver com dignidade.

Desse modo, de acordo com Ana Paula de Barcellos³⁴ “*o mínimo existencial que ora se concebe é composto de quatro elementos, três materiais e um instrumental, a saber: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça*”. Estes seriam os quatro pilares do direito ao mínimo existencial, pois sem eles não há condições de se viver, ainda que de forma mínima, com qualidade e com dignidade.

Na prática, o direito ao mínimo existencial deve atender aos seguintes pressupostos: capacidade de universalização e “extensão delimitada pelo nível de tributação da sociedade”³⁵. Quanto à capacidade de universalização, esta corresponde à presunção de que as necessidades vitais e básicas são iguais para todos os seres humanos, afinal, todos devem ser tratados com o mesmo respeito e apresentam as mesmas necessidades básicas para sobrevivência. Quanto à extensão a depender do nível de tributação da sociedade, trata-se da necessidade de se prover recursos para custear esses direitos, afinal, “sem recursos os direitos simplesmente tornar-se-ão promessas vãs”³⁶.

No Brasil, infelizmente, em razão da inefetividade dos direitos sociais e da má qualidade dos serviços públicos, aumentou-se a necessidade de se recorrer ao Poder Judiciário para se ter acesso a direitos básicos. Os juízes tentam, assim, definir, em cada caso concreto, o que faz e o que não faz parte do conteúdo do mínimo existencial, gerando confusões e insegurança jurídica. Muitas vezes, o que deveria fazer parte da

³³ TORRES, Ricardo Lobo. O direito ao mínimo existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 89.

³⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. In: NOVELINO, Marcelo (org.). Leituras Complementares em Direito Constitucional: Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. Salvador: Juspodivm, 2008. p. 131-152.

³⁵ FONTE, Felipe de Melo. Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 215.

³⁶ FONTE, Felipe de Melo. Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 217.

discrecionalidade do legislador e do Administrador acaba sendo exigido pelos magistrados, que, por não compreenderem, de fato, o que é o mínimo existencial, concedem ao jurisdicionado mais que o que o princípio da separação dos poderes permite, sobretudo em matéria de direito à saúde e assistência social.

A imprecisão do significado do termo “mínimo existencial” pode acabar resultando num quadro de decisões sem argumentos plausíveis sobre se um determinado fato constitui ou não o mínimo existencial. Afinal, se tudo o que for pleiteado foi considerado mínimo existencial, haverá caos no orçamento e possível colapso do Estado. Assim, apesar da nobre intenção do julgador de albergar o maior número de direitos possíveis e de atender, ao máximo, às necessidades dos jurisdicionados, há a ressaltar que isso pode acabar gerando uma desvalorização do mínimo existencial e até mesmo a perda de sua força normativa.

Conforme já dito, embora todos os direitos fundamentais tenham um núcleo essencial, isso não quer dizer que todos esses núcleos estejam inseridos no conteúdo do mínimo existencial. Por tratar-se de matéria complexa, não raro se vê confusão por parte dos magistrados em relação à temática, o que pode levar à banalização deste direito.

É exatamente isso que acontece. Por não haver uniformidade de entendimento e um parâmetro para quantificar, na prática, o conteúdo do mínimo existencial e da reserva do possível, quase tudo o que é pleiteado é concedido pelo Poder Judiciário, sobretudo em relação ao direito à saúde, pondo em cheque o princípio da separação dos poderes, corroborando para uma possível atuação arbitrária dos juízes e para o colapso financeiro do Estado, ou seja, é preciso haver o equilíbrio entre o que é concedido pelos magistrados e o que pode ser concretizado pela Administração, sob pena de haver a desvalorização e o esvaziamento do conteúdo do mínimo existencial. Afinal, os direitos têm custos, como destaca Flávio Galdino³⁷, “o senso comum formado no pensamento jurídico brasileiro em todos os direitos fulcra-se em premissa equivocada, qual seja, de que existem direitos fundamentais cuja tutela por parte do Estado independe de qualquer ação positiva, e, portanto, de qualquer custo”.

Não obstante essas discussões, que estão longe de chegar ao fim, o fato é que não se nega a existência de um mínimo existencial, que seria um conjunto de direitos básicos suficientes para garantir a existência mínima dos indivíduos. O que se discute é a sua quantificação, porém não a sua existência.

³⁷ GALDINO, Flávio. Introdução à teoria dos custos dos direitos. Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 391.

II - O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Intervenção entre Direito e Políticas Públicas

Uma vez que a História não é formada por divisões estanques e nem por eventos lineares, podemos afirmar que o Estado, a partir da queda do absolutismo monárquico e do advento do liberalismo, evoluiu da gestão administrativa para o advento da chamada Nova Gestão Pública, modificando o papel do Estado diante de uma nova realidade, forçando-o a uma atuação positiva e prestacional, que passasse a se preocupar com as necessidades da população e a pensar em alternativas rumo ao desenvolvimento, em especial a partir do século XX.

As soluções encontradas por esse novo modelo de Estado passaram a ser transformadas em políticas públicas concretas, nas mais diversas áreas de atuação da Administração, conferindo à sociedade maior qualidade na prestação dos serviços públicos. Exatamente por isso, torna-se relevante analisar as políticas públicas, que se apresentam como o principal instrumento de efetivação dos direitos sociais e de combate à pobreza. É o objetivo deste capítulo.

Não é por acaso que o surgimento dos estudos sobre políticas públicas coincidiu com ascensão do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), nos Estados Unidos, entre 1933 e 1961. Nessa época, houve um grande fomento à consecução de políticas públicas, em razão do estabelecimento de uma política de intervencionismo estatal, sobretudo na economia, logo após a crise de 1929. Essas medidas intervencionistas tornaram-se conhecidas como o *New Deal*³⁸, ocasião em que o Estado americano assumiu o dever de prestar serviços públicos visando ao bem-estar da sociedade, intervindo agressivamente na economia e nos mais diversos setores e seus reflexos na sociedade, diante dessa nova realidade, daí o advento dos estudos sobre políticas públicas.

De acordo com Sônia Draibe³⁹, políticas públicas são o conjunto de ações e programas governamentais em determinada área que afeta diretamente a vida dos

³⁸ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 30.

³⁹ DRAIBE, Sônia. “A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda”, *Cadernos de Pesquisa*, n. 34, UNICAMP, 1998, p. 28.

cidadãos envolvidos, mediante o atendimento de necessidades básicas. Pode-se afirmar, ademais, que políticas públicas são, antes de tudo, atividades ou o conjunto de atividades voltadas à consecução de determinados objetivos sociais.

Complementando tal entendimento, temos Fábio Konder Comparato⁴⁰, que afirma que políticas públicas são “o conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”. Este objetivo, por sua vez, está relacionado à concretização de um ou mais direitos fundamentais.

Destaca-se que as políticas públicas correspondem ao atendimento das necessidades dos cidadãos nas mais diversas áreas de atuação da Administração. Por isso, é possível classificar as políticas públicas em diferentes tipos, a depender do seu conteúdo: existem as políticas públicas sociais, relacionadas a ações envolvendo saúde, educação, previdência social, assistência social; as políticas macroeconômicas, envolvendo atividades nas áreas fiscal, cambial, industrial, entre outras; as políticas administrativas, referentes a ações eleitorais e envolvendo questões como a democracia e participação cidadã; e as políticas setoriais, relacionadas a outros temas específicos, como o meio ambiente, a reforma agrária, turismo etc.⁴¹

Ademais, as políticas públicas podem ser congruentes com a política econômica básica; complementares, quando reforçam seus objetivos principais; ou compensatórias, quando atuam para reparar os danos e os impactos negativos da política econômica⁴². Estas apenas atenuam os efeitos gerados pelo sistema econômico, mas não têm o condão de alterar, de forma significativa, a realidade vigente e todo o contexto socioeconômico no qual a sociedade está inserida.

Os programas de transferência de renda, em geral, possuem essa característica: visam a atenuar a fome e a miséria, de forma urgente e imediata, compensando a situação de desemprego ou subemprego gerada pelo sistema econômico. Mas não visam à criação de empregos, à capacitação profissional, à redistribuição efetiva de renda, enfim, não são criadas com a pretensão alterar o sistema econômico. Podem, assim, reduzir seus impactos negativos, mas não combatem o problema pela raiz.⁴³

⁴⁰ COMPARATO, Fábio Konder. “Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas.” *Revista dos Tribunais*, n. 737, 1997, p. 18.

⁴¹ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 17-18.

⁴² BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 33-34.

⁴³ FREY, Klaus. “Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.” *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, p. 212-259, 2000, p. 223.

Importante destacar desde já a nossa concordância com o ensinamento de Felipe de Melo Forte de que quanto maior for o caráter intervencionista do Estado, maior a necessidade de se estudar e de tentar compreender o papel das políticas públicas⁴⁴. Eis o motivo pelo qual, no Brasil, as pesquisas sobre políticas públicas ganham cada vez mais notoriedade e relevância, sobretudo após o advento da Constituição Federal de 1988, intitulada de Constituição Democrática pois determinou a garantia de inúmeros direitos sociais, que só podem ser efetivados mediante a implementação de políticas públicas. Nesse sentido, o *government by law* foi substituído pelo *government by policies*, uma vez que a Administração passou a se preocupar com o estabelecimento de políticas públicas a médio e longo prazo, com foco sempre na efetividade.

Não obstante o tema políticas públicas ser objeto de estudo sobretudo da Ciência Política e dos debates envolvendo a Administração Pública, ainda assim é assunto caro à Ciência do Direito⁴⁵, uma vez que as políticas públicas destinam-se à realização dos direitos sociais e estão diretamente vinculadas às normas e aos procedimentos previstos para a concretização de tais direitos. Dessa forma, os cientistas do direito devem ser capazes de compreender, analisar e discutir essa temática, pois “é sobre o direito que se assenta o quadro institucional no qual atua uma política”⁴⁶.

Maria Paula Dallari Bucci ainda afirma que à política cabe a apreciação do modelo, a discussão sobre as escolhas, os interesses e os valores envolvidos, de modo a buscar a distribuição e a manutenção do poder. Por sua vez, ao direito compete a formalização dos projetos e das ações escolhidas, constituindo o instrumento pelo qual a política será operacionalizada e efetivada.

Temos assim que é mediante a implementação de políticas públicas que o Estado concretiza os direitos previstos constitucionalmente. Em outras palavras, a “Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas”⁴⁷. Afirma-se que “somente o Estado possui os atributos de legitimidade social, de permanência e organização jurídico-legal indispensáveis à

⁴⁴ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito*. São Paulo: Saraiva, 2013, p.

⁴⁵ Além das mencionadas áreas, as políticas públicas são objeto de interesse de muitas outras disciplinas, como “sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão” etc, posto que repercutem na economia e na sociedade. SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45 jul.dez., 2006, p. 25.

⁴⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 37.

⁴⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FONTINI, Cristiana; ESTEVES, Julio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). Políticas públicas: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 254.

produção consequente e duradoura de políticas públicas”⁴⁸. Estas ações, legítimas e juridicamente estruturadas, objetivam promover alterações da realidade social existente, bem como ao atendimento das necessidades básicas e ainda à efetivação dos direitos sociais. O Direito, nesse diapasão, não cuida de regulamentar os fatos já ocorridos, mas de traçar os caminhos para o futuro desejado.

Concluimos afirmando que ao direito compete não só a regulamentação dos procedimentos a serem adotados, mas, também o estabelecimento de diretrizes, metas e objetivos a serem alcançados⁴⁹, sendo, por este motivo, que passaremos a analisar a abordagem jurídica do tema políticas públicas a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988.

2. Políticas Públicas e a Constituição Federal Brasileira de 1988

Conforme já exposto, as discussões atinentes às políticas públicas possuem caráter interdisciplinar, envolvendo questões não só da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública, mas também da Ciência do Direito, Sociologia, Filosofia, bem como demais ramos do conhecimento científico. A interação com o Direito deve-se ao fato de que as políticas públicas preenchem o campo normativo, concretizando princípios e regras e efetivando os direitos previstos no ordenamento jurídico, a partir da consecução de objetivos traçados previamente⁵⁰.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, embora não o faça de forma sistemática, traz inúmeras referências de textos normativos direcionados às políticas públicas, sobretudo no que tange aos Títulos IV, da Ordem Econômica e Financeira, e VIII, da Ordem Social, aborda a temática em diversas áreas específicas.

Os capítulos II e III do Título IV, da Ordem Econômica e Financeira, fazem menção direta às políticas urbana agrícola, traçando objetivos e a finalidade da execução de políticas públicas nesse sentido. De acordo com o art. 182º da Carta Magna, “a política de desenvolvimento urbano, [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

⁴⁸ GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e ciência política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 88.

⁴⁹ MASSA-AZARBE, Patrícia Helena. Dimensão política das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 53.

⁵⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 26.

Quanto à Ordem Social, destacam-se as menções feitas às políticas de saúde nos artigos 196º e 197º da Lei Maior Brasileira e a disposição das diretrizes das ações e serviços públicos de saúde no art. 198º. O Sistema Único de Saúde é um sistema público que estrutura e coordena as atividades governamentais voltadas à garantia do direito à saúde aos cidadãos de forma universal e gratuita⁵¹. A Constituição Federal de 1988 também faz menção às políticas públicas voltadas à efetivação do direito à cultura⁵², a partir da criação do Sistema Nacional de Cultura, que visa à gestão e à promoção de políticas públicas nessa área, de acordo com o disposto no art. 216º-A.

Destacam-se, ademais, as disposições constitucionais referentes às políticas públicas em prol da família, criança, do adolescente e do idoso, constante no parágrafo 1º do art. 227º e no parágrafo 1º do art. 230º, e, de forma geral, às políticas de educação de trânsito, de crédito, de câmbio, de transportes, de segurança pública, de previdência social, entre outras.

Observa-se que nos textos indicados há referência constante ao termo diretriz, que deve ser entendido como os “parâmetros de operacionalização da política”⁵³. A positivação dos princípios, diretrizes e metas relacionados às políticas públicas é necessária para garantir a vinculação dos agentes à sua observância, diminuindo a discricionariedade e a arbitrariedade das ações da Administração, uma vez que o Estado não é mais um instrumento a serviço do príncipe, mas sim a entidade que busca a

⁵¹ “Art. 196º. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197º. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 198º. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade”.

⁵² “Art. 216º-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.”

⁵³ MASSA-AZARBE, Patrícia Helena. *Dimensão política das políticas públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 65.

garantia do bem comum e do interesse público⁵⁴, devendo observar o disposto no ordenamento vigente.

A finalidade moderna do Estado, passa as ser a de “oferecer condições para que todas as pessoas que integram a comunidade política realizem seus desejos e aspirações, e para tanto assegura a ordem, a justiça, o bem-estar e a paz externa”⁵⁵. O oferecimento dessas condições ocorre a partir da elaboração, da implementação e da execução de políticas públicas, voltadas ao atendimento das necessidades básicas dos cidadãos e à efetivação dos seus direitos sociais, políticas públicas estas que encontram amparo no texto constitucional e infraconstitucional, mediante a positivação dos princípios, das diretrizes, das metas e dos procedimentos a serem adotados pela Administração Pública.

Certo é que algumas dessas normas são dotadas de certo grau de abstração, necessitando de normas mais específicas para a sua implementação, permitindo que as respectivas políticas públicas não sejam executadas imediatamente, quando da promulgação da norma, necessitando, complementarmente, de todo um aparato estrutural e organizacional que deve ser conferido pelo poder público.

As diretrizes e as metas encontradas dos textos constitucionais trazem à tona discussões acerca da aplicabilidade e da eficácia das normas referentes às políticas públicas. De acordo com os ensinamentos de José Afonso da Silva⁵⁶, as normas constitucionais podem ser de três tipos: normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata; normas de eficácia contida e aplicabilidade imediata, mas passíveis de restrição; normas de eficácia limitada, que, por sua vez, se subdividem nas seguintes: declaratórias de princípios institutivos ou organizativos e declaratórias de princípio programático.

As normas de eficácia plena, segundo o autor, são as que detém “normatividade suficiente à sua incidência imediata”. Não necessitando de qualquer regulamentação posterior, criando situações desde logo exigíveis. As normas de eficácia contida, assim como as de eficácia plena, também são dotadas de normatividade suficiente, mas admitem a previsão de limitações de sua eficácia e aplicabilidade por normas posteriores. São os elementos limitativos da constituição, os direitos subjetivos positivos.

⁵⁴ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 8.

⁵⁵ DIAS, Reinaldo; MATOS, op. Cit., p. 9.

⁵⁶ SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das normas constitucionais. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 261-263.

Já as normas de eficácia limitada não possuem normatividade suficiente para sua imediata aplicação, havendo a necessidade de regulamentação posterior para complementar a matéria. Conforme afirmado, podem ser divididas em dois grupos: as definidoras de princípio institutivo, “que são aquelas que preveem esquemas genéricos de instituição de um órgão ou entidade” e as de princípio programático, que constituem os elementos sócio-ideológicos da Constituição. São tais normas que indicam os fins das atividades dos órgãos públicos, as diretrizes, os valores sociais, as ideias de bem comum que devem orientar o intérprete da norma. Seriam, assim, as normas atinentes aos direitos sociais e às políticas públicas.

Essas normas, por sua vez, embora necessitem de complementação pelo legislador ordinário e não possam ser concretizadas de forma imediata, não contrariam a ideia da força normativa da Constituição defendida por Konrad Hesse⁵⁷. Afinal, “a força vinculante e a eficácia da Constituição assentam-se na sua vinculação às forças espontâneas e as tendências dominantes do seu tempo [...]. A Constituição converte-se, assim, na ordem geral objetiva do complexo de relações da vida”. Desse modo, a condição da normatividade da Constituição independe da existência de normas programáticas. A normatividade vai depender da vontade da constituição (*Wille zur Verfassung*) presente na consciência geral dos cidadãos.

Nestas normas programáticas, constata-se princípios definidores dos fins do Estado, de conteúdo eminentemente social, com relevância essencialmente política pois servem de base para pressão política sobre os órgãos competentes. Do ponto de vista jurídico, constar direitos sociais nas vestes de normas constitucionais programáticas tem um especial relevo. De um lado obtêm-se o fundamento constitucional da regulamentação das prestações sociais, de outro, transporta-se os princípios conformadores e dinamizadores da Constituição, suscetíveis de serem trazidos à colação no momento da concretização.⁵⁸

Em uma leitura desatenta, poder-se-ia aferir a ideia de que as normas de eficácia limitada não vinculam o poder público ou não são imediatamente aplicáveis, não se tratando de direito atual, mas tão somente futuro, como é o caso das normas referentes

⁵⁷ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991, p. 19.

⁵⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2010, p. 474-475.

às políticas públicas⁵⁹, ocorre que José Afonso da Silva⁶⁰ esclarece que essas normas são dotadas de “imperatividade direta”, sendo, sim, imposição constitucional ao poder público, condicionando a legislação ulterior, que resta vinculada ao mandamento constitucional. Assim, apresentam-se não só como um sentido teleológico a ser utilizado nas atividades de interpretação e aplicação das normas, mas como efetivos deveres para a Administração, limitando a sua atividade e criando “situações jurídicas subjetivas de vantagem ou desvantagem”.

A inércia do Poder Legislativo, no caso do Brasil, pode ser combatida mediante o Mandado de Injunção⁶¹. Daí porque não se pode afirmar que as normas programáticas não vinculam o poder público, embora dificuldades possam ser encontradas no que tange à correção das omissões legislativas⁶². Nesse diapasão, cumpre destacar a noção de norma política, caracterizada pela “prescrição de princípios-fins, princípios-diretrizes (meios), princípios-valores (modo), que se destinam imediatamente ao Estado e aos sujeitos privados”⁶³.

As normas referentes às políticas públicas, conforme já analisado, apresentam exatamente essas características, confirmando a assertiva a respeito da República Federativa do Brasil, que, enquanto Estado Social Democrático de Direito, deve criar e executar políticas públicas em prol da efetivação dos direitos sociais constitucionalmente previstos, a partir da observância das normas atinentes à matéria, ainda que se apresentem como princípios, diretrizes, metas a serem alcançados.

Discutidas tais questões acerca da conceituação das políticas públicas e a sua relação com as ciências jurídicas, importa analisar de forma complementar o histórico sobre os programas de transferência de renda no Brasil tema que será objeto de estudo a seguir.

3. Breve histórico sobre os programas de transferência de renda no Brasil.

⁵⁹ Sobre a temática, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 2010.

⁶⁰ SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das normas constitucionais. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 164.

⁶¹ Ação constitucional prevista no art. 5º, LXXI, da Carta Magna: “*conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania*”

⁶² BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 29.

⁶³ DERANI, Cristiane. Política Pública e norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 140.

É sabido que a luta contra a erradicação da pobreza é um desafio presente em nossa sociedade há muitos anos, todavia, cada vez mais, há discussões sobre a temática e políticas públicas vêm sendo criadas nesse sentido, tendo em vista a nova perspectiva internacional de efetivação dos direitos humanos e a partir da consolidação do chamado Estado Social.

O primeiro país a adotar políticas de transferência de renda como forma de combate à pobreza e à desigualdade foi a Dinamarca, em 1933. Após, a Inglaterra também criou programa de sentido, em 1948, e a Alemanha, em 1961. Na França, existe, desde 1988, o Programa Renda Mínima de Inserção (RMI), destinado às pessoas maiores de 25 (vinte e cinco) anos que não possuem renda suficiente para a garantia de sua sobrevivência, consistindo na concessão de moradia, serviços básicos de saúde e assistência social, bem como em transferência de renda e incentivos para a reinserção desses indivíduos no mercado de trabalho.⁶⁴

No Brasil, a partir da adoção do modelo de Estado Social e, com mais intensidade, após o advento da Constituição Federal de 1988, políticas de medidas compensatórias vem sendo criadas. Trata-se da adoção de diversos programas para “compensar” a miséria, o desemprego e a desigualdade social, diante da urgência de se atender, inicialmente, aos mais necessitados.

As primeiras discussões sobre políticas de inclusão social ocorreram na década de 70, com a criação da chamada previdência rural⁶⁵, entretanto, foi somente a partir de 1991 que houve a apresentação do Projeto de Lei nº 2.561, criado pelo senador Eduardo Suplicy, para efetivar política nesse sentido⁶⁶. O projeto objetivava a criação de um imposto de renda negativo⁶⁷, que beneficiaria pessoas acima de 25 (vinte e cinco) anos que possuíssem renda inferior a um determinado patamar, que, à época, correspondia a dois salários mínimos e meio.

⁶⁴ LAVINAS, Lena. Programa de Garantias de Renda Mínima: perspectivas brasileiras. Disponível em www.anpocs.org.br, acesso em 26 jun.2016.

⁶⁵ SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão, n. 1.424, out. 2009, p. 7. Disponível em: < http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

⁶⁶ BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Revista Novos Estudos, n. 87, jul. 2010, p. 116.

⁶⁷ O imposto de renda negativo é uma quantia paga pelo Estado a quem se encontra abaixo de um determinado patamar. Assim como o imposto de renda positivo (em que há o pagamento do imposto pelo contribuinte), o imposto de renda negativo depende da renda do contribuinte. Difere-se dos atuais programas de transferência de renda em razão da ausência de contrapartidas ou condicionalidades.

Ressalta-se que o enfoque deste projeto era o indivíduo. Nos projetos criados posteriormente, como se verá a seguir, houve o deslocamento do enfoque para a família⁶⁸. Este projeto, apesar de ter sido aprovado perante o Senado, não foi objeto de votação pela Câmara dos Deputados, portanto nunca entrou em vigor.

Sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os projetos assistenciais de combate à pobreza tornaram-se atribuição também dos municípios, ganhando maior visibilidade, relevância e espaço nas discussões políticas. Antes da redemocratização do país, verificava-se que as poucas políticas públicas nesse sentido estavam concentradas apenas no âmbito do governo federal, em processos decisórios fechados e caracterizados pela burocracia e ineficiência⁶⁹. Em meados dos anos 90, programas de âmbito local foram criados, relacionando a possibilidade de percepção de renda complementar à exigência de escolarização dos dependentes, em municípios como Campinas, Santos, Ribeirão Preto e Distrito Federal, entre outros⁷⁰.

A descentralização e o compartilhamento de competências no combate à pobreza tornaram-se “instrumento de universalização do acesso e aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços”⁷¹. Em tese, os governos dos municípios são mais capazes de realizar o monitoramento e gerenciamento desses programas, pois são mais bem informados sobre as necessidades da comunidade e mais indicados para identificar, com maior precisão, quem necessita ou não dos benefícios, por acompanharem de perto o desenvolvimento local.

No Brasil, em 1997, foi aprovada a Lei nº 9.533, que determinava a concessão de benefícios financeiros, por parte do governo federal, aos municípios que implantassem programas de renda mínima associados à educação, de forma a incentivar essas práticas. Trata-se da criação do Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculada à Educação (PGRM), que se tornou inviável, principalmente, em razão da

⁶⁸ FONSECA, Ana Maria Medeiros da. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do município de Campinas: questões metodológicas sobre o estudo com famílias. In: RICO, Elizabeth Melo. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2001, p. 133.

⁶⁹ BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Revista Novos Estudos, n. 87, jul. 2010, p. 117.

⁷⁰ Afirmam Sergei Soares e Natália Sátyro que, nos anos de 1997 e 1998, outros municípios também implementaram políticas públicas nesse sentido. É o caso de Belo Horizonte, Boa Vista, Catanduva, São José dos Campos, São Luiz, Tocantins, Osasco, Piracicaba, Presidente Prudente, Mundo Novo, Limeira, Goiânia, entre outros. SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão, n. 1.424, out. 2009, p. 9. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

⁷¹ BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Revista Novos Estudos, n. 87, jul. 2010, p. 117.

exigência de que cada município contribuísse, em caráter adicional, com 50% do valor dos recursos repassados pelo governo federal.

No âmbito nacional, houve a elaboração de diversos outros projetos sociais, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), incluindo, além do benefício monetário e a necessidade de matrícula escolar, incentivos para a retirada da criança das atividades laborais⁷²; o Bolsa Alimentação⁷³; o Benefício de Prestação Continuada, destinado a pessoas com deficiência física severa e idosos maiores de 65 anos que possuem renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo⁷⁴, e a chamada Rede Social Brasileira de Proteção Social, que previa a transferência de renda direta aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e risco⁷⁵. Esta Rede era constituída por outros programas menores, cuja competência para efetivação e fiscalização espalhou-se entre os diversos ministérios, culminando na ausência de mecanismos suficientes para a sua coordenação⁷⁶.

Em 2000, mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº 31, houve a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, resultado dos debates e das audiências públicas ocorridas no âmbito da Comissão Mista Especial, do Congresso Nacional, que se destinou a estudar as causas e apresentar soluções em relação à pobreza e à desigualdade social no país. Consolidou-se, então, a ideia de que a transferência direta de renda seria a opção preferencial de política a ser adotada no país.

⁷² Para Marcelo Medeiros e Tatiana Britto, “iniciava-se em 1996 a implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que adotava o modelo de transferência de renda com condicionalidades para atacar o que a Organização Internacional do Trabalho denominava as ‘piores formas de trabalho infantil’ (carvoarias, plantações de tabaco, indústria do sisal, entre outras). Por estar direcionado a um público específico, o Peti incluía, além do benefício monetário e da condicionalidade de frequência à escola, atividades no contraturno com o objetivo de que as crianças beneficiárias fossem efetivamente retiradas da participação laboral.” em MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. Revista Novos Estudos, n. 87, jul., 2010, p. 6.

⁷³ “O programa Bolsa Alimentação foi criado em setembro de 2001 pelo Ministério da Saúde. Tinha por objetivo combater a mortalidade infantil em famílias com renda per capita mensal de ½ salário mínimo. Os beneficiários recebiam o valor de R\$15,00 por criança (0 a 6 anos), ou mulher grávida, acumulável até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças).” Em DURIEUX, Marley. Transferência de renda: Programa Bolsa Família e Cidadania. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 41.

⁷⁴ Para aquisição do Benefício de Prestação Continuada não há necessidade de cumprimento de condicionalidades. MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. Revista Novos Estudos, n. 87, jul., 2010, p. 6.

⁷⁵ DRAIBE, Sônia. A política social no período do FHC e o sistema de proteção social. Tempo Social, nov., 2003, p. 88.

⁷⁶ SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão, n. 1.424, out. 2009. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

Destaca-se, nesse diapasão, a criação do Programa Bolsa Escola, criado em 2001, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, apesar de o Programa ter beneficiado mais de cinco milhões de famílias em 2002, afirma-se que apresentou falhas no que tange à fiscalização das contrapartidas exigidas e problemas quanto à definição do número de cotas por municípios, o que levou à posterior substituição do Bolsa Escola pelo Programa Bolsa Família.

Na tentativa de facilitar o controle dos programas de combate à pobreza e de incentivo ao desenvolvimento social, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Cadastro Único de Programas Sociais a partir do Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001. Trata-se de mecanismo de armazenamento de informações e identificação das famílias em situações vulneráveis, aplicado mediante questionários junto às prefeituras municipais. O Cadastro facilita pesquisas e a elaboração de diagnósticos sobre as situações das famílias nas diversas localidades do país, bem como as suas necessidades primordiais, e existe até hoje.

O Programa Fome Zero, criado pelo Governo Federal em 2003, durante a gestão do Presidente Lula, albergou diversas outras iniciativas, com o objetivo de efetivar o direito à alimentação, sem o enfoque na renda do indivíduo⁷⁷. A proposta do Fome Zero consistia na implantação das políticas estruturais, relacionadas às causas reais e estruturais da pobreza e da desigualdade; políticas específicas para alívio imediato das famílias em estado de emergência, mediante oferecimento de merenda escolar, entre outros; políticas locais, a serem implementadas de acordo com as necessidades de cada localidade (como exemplo, pode-se citar o “apoio à agricultura familiar”)⁷⁸.

O Programa era desenvolvido mediante a utilização do Cartão Alimentação, que conferia às famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo um benefício de R\$50,00 (cinquenta reais) a ser utilizado exclusivamente para aquisição de alimentos⁷⁹. Havia o período máximo de seis meses para recebimento do benefício, podendo ser prorrogado por mais dois períodos iguais.

Entretanto, o modelo de transferência de renda sem vinculação específica pareceu, para os estudiosos, mais eficaz e mais econômico. O Programa Fome Zero foi, então, bastante criticado e não apresentou resultados satisfatórios. Em 2005, o Fome

⁷⁷ BRASIL. Programa Fome Zero: O que é. Disponível em: < <http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

⁷⁸ DURIEUX, Marley. Transferência de renda: Programa Bolsa Família e Cidadania. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 39.

⁷⁹ DURIEUX, Marley, p. 40.

Zero deixou de ser um Programa e passou a ser estratégia, uma política social que se constitui de diversos outros programas⁸⁰.

Criou-se no Brasil, em 2003, o Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Pobreza (resultado da fusão entre os Ministérios da Segurança Alimentar e da Assistência Social). Em 20 de outubro de 2003, mediante a edição da Medida Provisória nº 132, o Programa Bolsa Família foi criado no âmbito do Governo Federal. Em 9 de janeiro de 2004, a Medida Provisória foi convertida em lei (Lei Ordinária nº 10.836/04). Após, houve a regulamentação pelo Decreto nº 5.209/04, inserindo-se na chamada “Estratégia Fome Zero” e estabelecendo a transferência de renda de acordo com certas condições previstas na legislação, como o número de filhos, a condição de matrícula em escolas, entre outros.

⁸⁰ DURIEUX, Marley, p. 40.

III O BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

1. O Direito ao Benefício Assistencial de Prestação Continuada

A Administração Pública opera sob a regência do princípio da legalidade. E nesse diapasão, há que observar as normas e procedimentos para a operacionalização do Benefício de Assistência Social ao Idoso e à Pessoa portadora de Deficiência. Por força de dispositivo constitucional brasileiro⁸¹, a Seguridade Social brasileira subdivide-se em: saúde, assistência social e previdência social, muito embora apenas esta última possua caráter contributivo.

O artigo 203⁸² da Constituição Brasileira remete à concessão do benefício assistencial à época da edição da lei. Assim, foi editada a Lei nº 8.742/93, denominada da LOAS, onde o artigo 20⁸³ determina a concessão do benefício assistencial no valor de um salário mínimo, que será concedido ao idoso com idade superior a 65 anos e ao portador de deficiência incapacitado para a vida independente e para o trabalho, caso possuam renda mensal familiar *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo brasileiro.

⁸¹ Constituição Federal Brasileira, Art. 194º: A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

⁸² Constituição Federal Brasileira, Art. 203º: A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

⁸³ Lei nº 8.742/93, Art. 20º. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

Eis a exigência legal para a concessão do benefício assistencial brasileiro: idade superior a 65 anos ou portador de deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, caso possuam renda mensal familiar per capita inferior a 1/4 do salário mínimo brasileiro. O objetivo seria garantir a dignidade da pessoa humana, ou mesmo impedir a permanência da miserabilidade no contexto jurídico brasileiro.

Em princípio, o comando insculpido no art. 203º, inciso V, da Carta Magna delega expressamente ao legislador ordinário a tarefa de definir em quais hipóteses considerar-se-á a pessoa portadora de deficiência e o idoso como impossibilitados de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família. Nesse sentido foi criada a lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a concessão do benefício Amparo Previdenciário ao Idoso e ao Deficiente mediante à satisfação de requisitos de idade ou deficiência incapacitante, cumulada com a carência extrema de recursos.

Antes de adentrarmos com maior profundidade no trabalho proposto, cumpre esclarecer o conceito legal da 'pessoa portadora de deficiência', 'idoso', 'família', 'miserabilidade' e 'salário mínimo'.

Pessoa portadora de deficiência com incapacidade para a vida independente como a decorrente em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, que impeçam de praticar sozinho os atos corriqueiros da vida no que concerne à alimentação, vestimenta, higiene pessoal e manutenção geral, bem como para o trabalho.

O parâmetro legal de classificação do critério “idoso” está expresso na Lei n.º 8.742/93 que regulamentou o benefício assistencial em debate, determinando, inicialmente, em seu texto original a condição de idoso a partir de 70 anos de idade, no entanto a Lei nº 12.435/2011 alterou tal idade de 70 (setenta) anos para 65 (sessenta e cinco) anos, harmonizando-se assim ao estabelecido no Estatuto do Idoso (Lei. n.º 20.741 de 1º de outubro de 2003).

Já o conceito de família⁸⁴, para fins previdenciários, e definido por Sérgio Pinto Martins como “a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes. Compreende o cônjuge, companheiro (a), filho (a) menor de 21 anos, pais, irmãos menores de 21 anos”.

No tocante à miserabilidade ou a impossibilidade de prover a própria manutenção de vida ou tê-la provida por sua família, a lei estipulou o percentual de 1/4

⁸⁴ MARTINS, Sérgio Pinto - Direito da Seguridade Social, Ed. Atlas, 1999, pg. 461.

do salário mínimo *per capita*. Porém, como adiante se mostrará, esse requisito, a princípio objetivo, é a grande celeuma do instituto. Não havendo um rol de exceções, ficando a critério do julgador estabelecê-lo, o que acarreta situações de graves injustiças tanto para as quanto para os indeferimentos.

A Lei da Organização da Assistência Social exigiu ainda a satisfação de dois requisitos para enquadramento da pessoa na categoria de deficiente para a concessão do benefício assistencial: a incapacidade para a vida independente e para o trabalho e ainda a comprovação da ausência de meios de provimento à sua manutenção por sua família, a chamada miserabilidade.

Cumprе destacar que para concessão dessa espécie de benefício, o interessado está condicionado à submissão de perícia médica para comprovação do seu real estado físico e/ou mental⁸⁵.

2. Evolução Histórica.

A Carta Magna de 1988 marcou histórica e legalmente o perfil da assistência social no Brasil.

Conforme preceito constitucional, art. 194º, a Seguridade Social compõe-se da integração da Previdência Social, Saúde e Assistência Social.⁸⁶

A vigente Constituição Federal em seu art. 203º, em Seção específica da Assistência Social, estabelece que esta será prestada a quem necessitar, independente de qualquer contribuição à seguridade social.

A Lei n.º 8.213/91 em seu art. 139º, instituiu a RMV - Renda Mensal Vitalícia, vigorando até 7 de dezembro de 1993, quando foi editada a Lei 8.742 que regulamentou o inciso V do artigo constitucional supra, denominada Lei de Organização da Assistência Social.

Será concedido o benefício de natureza assistencial previsto na Lei n.º 8.742/93, artigo 20º, no valor de um salário mínimo, ao idoso com idade superior a 65 anos e ao

⁸⁵ O art. 20º da Lei 8.742/93 assim estabelece em seu § 6º: a concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento de que trata o §2º, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS.

⁸⁶ Art. 194º. "A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e à assistência social".

portador de deficiência incapacitado para a vida independente e para o trabalho, caso não possuam renda mensal familiar *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo.

No art.12º da LOAS, é atribuído à União a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de prestação continuada, cabendo ao Instituto Nacional do Seguro Social a análise quanto a concessão ou não dos requerimentos administrativos.

Por fim, foi editada a Lei n.º 12.435/11, de cunho eminentemente elucidativo, que conferiu nova redação ao art. 20º, § 2º, da Lei n.º 8.742/93, deixando claro que somente faz *jus* ao benefício assistencial de prestação continuada pessoa com deficiência que detenham “impedimentos de longo prazo (...) que incapacitam a para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos”.

Diante ao referido, nota-se que o benefício de prestação continuada é apenas um dos benefícios da Assistência Social. Essa consiste em um conjunto de ações que intentam, sobretudo, a dignidade da pessoa humana. Princípio este que norteia toda a tratativa da ordem social disposta na Constituição da República.

Denota-se assim, o porquê de não constar o benefício em estudo no rol dos benefícios previdenciários, e sim assistencial, sendo o INSS apenas o responsável pela manutenção e concessão do referido benefício.

3. Objetivo

Sendo o benefício da prestação continuada um dos meios de se concretizar alguns dos objetivos da República Federativa do Brasil, construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 é um marco na área de assistência no Brasil. Por ser extremamente protetiva e garantidora dos direitos dos cidadãos, também determinou regras pétreas na área de assistência social.

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, ou seja, é financiada pelo Estado através da arrecadação de tributos não vinculados (impostos), que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade civil, para garantir o atendimento às necessidades básicas dos segmentos populacionais vulneráveis em razão da pobreza e pela exclusão social, problemas ainda muito visíveis no Brasil mesmo sendo a nona economia do mundo.

Um dos maiores problemas do Brasil é a taxa de concentração de renda. Por esse motivo, a Constituição Federal, elaborada num período onde essa situação era ainda mais acentuada e o país passava por um período de inflação de índices hoje considerados lendários, tenta possibilitar, ao menos, a assistência mínima necessária a toda população.

A LOAS dispõe sobre a organização da assistência social. É o instrumento legal que regulamenta os pressupostos constitucionais, ou seja, aquilo que está escrito na Constituição Federal, nos seus artigos 203º e 204º, que definem e garantem os direitos à assistência social.

Assim como no direito do consumidor, onde a Constituição determinava a existência de uma Lei para regulamentação⁸⁷, da mesma forma houve a necessidade de lei para regulamentação dos preceitos constitucionais dos artigos 203 e 204.

A LOAS institui serviços, benefícios, programas e projetos destinados ao enfrentamento da pobreza e da exclusão social dos segmentos mais vulnerabilizados, conforme dito anteriormente, os pressupostos constitucionais de assistência social também se concretizam por intermédio da Política Nacional de Assistência Social.

A Política Nacional de Assistência Social é um documento normatizador das ações de assistência social concebidas na LOAS. Define diretrizes, princípios, estratégias e formas de gestão da assistência social, constitui um instrumento de gestão que transforma em ações diretas os pressupostos legais, estabelece as competências e os fluxos entre as três esferas de governo.

A Assistência Social regulamentada pela LOAS tem objetivos e determinações específicas, quais sejam:

- proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice;
- amparar as crianças e adolescentes carentes;
- promover a integração ao mercado de trabalho;
- habilitar e reabilitar as pessoas com deficiência e promover sua integração à vida comunitária;
- garantir 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não

⁸⁷ De acordo com o art. 5º, XXXII da CF/88: “o Estado promoverá, na forma da lei a defesa do consumidor”,

possuir meios de provê a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Em 2004, ocorreu a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), pelo Ministério do Desenvolvimento Social, e diante de tal política a assistência social no Brasil passou a ser organizada em um sistema único, descentralizado e participativo denominado Sistema Único de Assistência Social.

O SUAS é um sistema nacional caracterizado pela gestão compartilhada e cofinanciamento das ações pelos governos federal, estadual e municipal. O principal objetivo do SUAS é garantir o cumprimento das diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, seria em termos analógicos, o executor da LOAS.

De acordo com o artigo 1º da LOAS:

"a Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas".

Os programas, projetos, serviços e benefícios do SUAS são desenvolvidos nos territórios mais vulneráveis, como comunidades carentes e regiões mais afetadas pela pobreza e ausência de recursos e tem a família como principal foco de atenção.

Os programas e projetos da assistência social no SUAS são organizados em dois níveis de proteção:

- A Proteção Social Básica tem como objetivo a prevenção, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;
- A Proteção Social Especial tem por finalidade proteger de situações de risco as famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados ou que já tenha ocorrido rompimento dos laços familiares e comunitários.

A unidade executora das ações de Proteção Social Básica é o Centro de Referência da Assistência Social - CRAS - e a unidade executora das ações de Proteção Social Especial é o Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS.

O Centro de Referência da Assistência Social - CRAS é uma unidade pública, de referência local ou regional, que presta serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados.

4. Concessões Administrativas e Judiciais

Para a concessão dos benefícios assistências e previdenciários, existem regras a serem seguidas, mas de maneira prática e objetiva podemos dizer que funciona da seguinte maneira: uma vez negado o pedido administrativo, ele deverá ser requerido na esfera judicial.

Conforme responsabilidade conferida ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, é de sua competência verificar o preenchimento das condições necessárias para a concessão, ou não, do benefício assistencial de prestação continuada, conforme regula o Decreto n.º 1.744/95 que regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso.

O indeferimento na via administrativa muitas vezes dá-se em razão do portador de deficiência possuir uma renda familiar *per capita* que ultrapassa o limite fixado na LOAS, ou melhor, por não ser considerado miserável para fins assistenciais. A autarquia, ao negar a concessão do benefício, fundamenta sua decisão no critério objetivo estabelecido pelo § 3º do art. 20º da Lei n.º 8.742/93, justificando que a renda da família ultrapassa o permitido legalmente. O que é tema de grande discussão, pois muitas vezes um requerente pode ter sido um contribuinte anteriormente e que não será atendido por outros tipos de benefícios assistenciais, tornando-se uma pessoa sem renda numa família que por pequenos valores ultrapassa o valor mínimo legal para concessão do benefício.

As informações prestadas junto ao INSS devem refletir as condições miseráveis em que o deficiente e sua família sobrevivem. A simples alegação de que o postulante ao benefício é pobre na forma da lei não lhe dá o direito de recebê-lo, pois, conforme já dito, não basta a pessoa invocar a condição de pobreza, ela tem de possuir uma renda familiar inferior ao limite estabelecido pela LOAS, para que o Instituto Nacional do Seguro Social não represente um obstáculo à concretização de seu direito.

Quando negado o benefício, o requerente pode entrar com um recurso administrativo, junto ao INSS, pedindo a revisão da decisão. Desta ainda cabe recurso ao Conselho de Recursos da Previdência Social, órgão de controle jurisdicional responsável pelo processamento e julgamento de recursos, conforme o Decreto n.º 3.048, de 6/5/1999.

O recurso interposto contra a decisão que negou a concessão do benefício obedece aos princípios normativos que regulam todo e qualquer processo administrativo, como o de isonomia, legalidade, devido processo legal, contraditório e ampla defesa, fundamentação e publicidade da decisão exarada. Processado e julgado o recurso, pode a parte, a quem não satisfeita sua pretensão, buscar a via judicial. Entretanto, não há a exigência de esgotamento da via administrativa para que o postulante busque o Poder Judiciário, visto que o art. 5º, XXXV, da Constituição assegura que a Lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, e, conforme a Súmula n.º 213 do Tribunal Federal de Recursos, já extinto, o exaurimento da via administrativa não é condição para a propositura de ação de natureza previdenciária, pois no Direito brasileiro não há coisa julgada na esfera administrativa. Todavia, o INSS sempre invoca preliminarmente o prévio requerimento administrativo.

Tomando por base o critério da renda familiar *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo, o INSS indefere a concessão do benefício, fazendo com que as pessoas que se julgam lesadas busquem a intervenção do Judiciário para fazer valer a garantia constitucional. E, em virtude de o critério regulado pela LOAS limitar em demasia o acesso ao benefício, deu-se ensejo à propositura de muitas ações judiciais para discutir o indeferimento administrativo do benefício assistencial.

Contudo, o INSS se defende dizendo que não cabe o argumento da isonomia, pelo que não há inconstitucionalidade do art. 34º da Lei n.º 10.741/03, afirmando que o critério é legal, pois os valores um pouco abaixo do limite concedem o benefício e um pouco acima o negam. Isso ocorre pois a Lei impôs os limites, que devem ser obedecidos.

Assim, em razão de o limite estabelecido pela Lei n.º 8.742/93 ser fielmente observado pelo INSS, muitas pessoas veem o Poder Judiciário como o meio de garantir o cumprimento da norma constitucional, que garante o benefício assistencial aos portadores de deficiência sem condições econômicas de viver com dignidade. O

processo judicial torna-se, dessa forma, a via mais eficaz para garantir condições mínimas de sobrevivência.

No intuito de buscar a concretização da norma constitucional que garante uma vida digna a todos os cidadãos, portadores de deficiência procuram a via judicial para garantir a ordem de concessão do benefício assistencial de prestação continuada indeferido administrativamente pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

A concessão do benefício somente se tornou viável após o advento Decreto n.º 1.744, de 8 de dezembro de 1995, o que ocorreu apenas em janeiro de 1996. Assim, a renda mensal vitalícia prevista no art. 139º da Lei n.º 8.213/91, posteriormente revogado pelo art. 15º da Lei n.º 9.528, de 10/12/97, continuou sendo devida àqueles que atendiam aos requisitos de tal Lei, até dezembro de 1995.

Resolvido o problema quanto às deficiências que seriam amparadas pelo benefício, com a regulamentação dada pelo Decreto, o conflito instalou-se com a fixação do critério da miserabilidade, pois a camada da população que vive em condições de miséria, mas que iguala ou ultrapassa um pouco o limite previsto pela LOAS, vê obstaculizado seu direito à garantia de uma vida digna, como prevê a Constituição.

Em virtude do indeferimento do benefício na via administrativa, as pessoas buscam apoio no Poder Judiciário para que sejam analisadas outras condições da família, e não somente a renda *per capita*, visto que outras situações demonstram as reais necessidades econômicas. Coadunando com tal reclamação, a jurisprudência dos tribunais tem sido unânime no sentido de reconhecer a validade de outros recursos para aferir a miserabilidade, pois a impossibilidade da própria manutenção, por parte dos portadores de deficiência e dos idosos, que autoriza e determina o benefício assistencial de prestação continuada, não se restringe à hipótese da renda familiar *per capita* mensal inferior a 1/4 do salário mínimo, podendo caracterizar-se por outras circunstâncias concretas.

Em conformidade com jurisprudência do STJ, decisão da Turma de Uniformização do Juizado Especial Federal do TRF da 4ª Região fundamentou-se em outros critérios para aferir a miserabilidade do possível beneficiário, como a realização de perícia socioeconômica.

Em face de várias decisões já firmadas nesse sentido, a questão foi sumulada pela Turma de Uniformização das Decisões das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região, no seguinte sentido:

Súmula n. 11: A renda mensal, *per capita*, familiar, superior a 1/4 do salário mínimo não impede a concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3º da Lei n. 8.742 de 1993, desde que comprovada, por outros meios, a miserabilidade do postulante.

O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE), criado em 1999 para acompanhar e avaliar o desenvolvimento da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, luta para que seja verificada a situação de carência do portador de deficiência e pede nova redação ao § 3º do art. 20º da Lei n.º 8742/93, mediante a apreciação de projetos de lei sobre o benefício, já em tramitação no Congresso Nacional.

Assim, aos tribunais tem sido atribuída a tarefa de garantir, quando viável, a concessão do benefício assistencial às pessoas de baixa renda portadoras de deficiência. A matéria posta à apreciação do Judiciário, referente ao óbice para a concessão do benefício na esfera administrativa, prende-se à discussão a respeito da inconstitucionalidade, ou não, do critério da miserabilidade, regulado na LOAS.

5. A Lei n.º 8.742/93 com as alterações pela Lei n.º 12.435/01.

Quanto a menciona suposta ilegalidade, o Supremo Tribunal Federal já decidiu na ADIN 1232-1 (Ação Direta de Inconstitucionalidade), que o dispositivo de lei que exige renda por pessoa da família inferior a 25 % do salário-mínimo vigente, (Art. 20º, §3º da Lei n.º 9.720/98) é constitucional. A partir de tal decisão, não há mais que se falar em inconstitucionalidade desta exigência, considerando que desde o advento da Lei 9868/99, as decisões proferidas em ADIN, passaram a ter caráter vinculante, além do efeito *erga omnes* característico.

A ADIN mencionada foi intentada pelo Procurador Geral da República, na qual questionava-se a constitucionalidade do §3º da Lei n.º 8742/93, que traz a exigência de renda mínima. Teve como resultado, por maioria, o seu indeferimento, ou seja, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o dispositivo questionado é constitucional e que a exigência de que a renda por pessoa da família seja inferior a 25% do salário mínimo, é um critério objetivo e preciso que deve ser seguido e não apenas um parâmetro que orienta os juízes na aferição do grau de miserabilidade do requerente, como procuram afirmar alguns julgadores.

Assim sendo, a constitucionalidade deste dispositivo (art. 20º §3 da Lei n.º 8742/93) não pode mais ser discutida em juízo, devendo ser acatado o precedente do STF sobre a questão.

Dúvidas não há de que os requisitos impostos pelo art. 20º, § 3, da Lei n.º 8.742/93 são cumulativos. Mesmo que a pessoa comprove sua incapacidade para o trabalho e atividades da vida independente, em não sendo comprovada a renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário-mínimo vigente no país, não será concedido o benefício de amparo social.

Ressalte ainda, por oportuno, que a responsabilidade do Estado, no que tange ao provimento das necessidades básicas dos membros da entidade familiar, é subsidiária, somente devendo incidir quando os ascendentes, descendentes e irmãos, de fato, não possuem quaisquer meios para prover o sustento dos seus familiares incapazes de prover a própria subsistência, conforme se depreende do artigo 229º da Constituição Federal, que assim estabelece:

Art. 229º. Os pais têm o dever e assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

O artigo 1.696º do Código Civil Brasileiro, corolário do princípio constitucional acima destacado, regulamenta a prestação de alimentos entre os membros da entidade familiar, nos seguintes termos:

Art. 1.696º. O direito à prestação de alimentos é recíproco entre pais e filhos, e extensivo a todos os ascendentes, recaiando a obrigação nos mais próximos em grau, uns em falta de outros.

Em razão do entendimento pacífico da Corte Suprema sobre a matéria, inclusive, é que foi cancelada a súmula n. 11 da turma nacional de uniformização, que afastava a limitação de renda prevista na Lei n.º 8.742/93 para fins de concessão do benefício assistencial. De fato, o benefício assistencial somente é devido àqueles que se encontram em estado de extrema pobreza.

Destarte, não estando presentes cumulativamente os requisitos impostos pela Lei n.º 8.742/93, quais sejam, incapacidade e miserabilidade, inviável será a concessão do benefício de amparo social pretendido.

Contudo, ainda existem decisões contrárias a este pensamento, pois de acordo com as decisões existem diversas forma de se demonstrar a insuficiência monetária além da renda *per capita* de ¼ do salário mínimo, como podemos constatar da jurisprudência constante no anexo 01, ao final.

É um desafio para o direito de um país onde as assimetrias econômicas ainda são profundas, e que não pode ficar raptado pelo assistencialismo, verificar a forma correta e menos injusta, ou mais justa, de conceder benefícios assistências para combater a miséria e a pobreza.

Promover a assistência social com oportunidades de desenvolvimento integral é uma tarefa difícil, mas que se vem tentando executar mediante uma conjugação de êxitos e fracassos decorrentes das atividades de todos os poderes públicos, inclusive do poder judiciário.

Todavia, ainda existe discussão sobre a constitucionalidade sobre os parágrafos do artigo 20º, conforme podemos verificar na notícia abaixo:

Justiça Federal em Pernambuco declara inconstitucional alteração de Lei Previdenciária. Em sentença proferida nos autos do processo nº 0502284-55.2011.4.05.8311, o juiz federal Georgius Credidio, titular da 29ª Vara da Justiça Federal em Pernambuco (e também no exercício da 30ª Vara), na Subseção de Jaboatão dos Guararapes, declarou incidentalmente inconstitucional o § 10º, do artigo 20, da Lei nº 8742/93, norma que teve a redação recentemente alterada pelas Leis 12.470/11 e 12.435/11.

A alteração legislativa estabeleceu que apenas terão direito ao benefício assistencial devido à pessoa com deficiência aqueles que, em razão da deficiência, possuam impedimentos de longo prazo, o que, para a Lei, só aconteceria quando tais impedimentos produzissem efeitos pelo prazo mínimo de dois anos.

De acordo com o magistrado, as alterações trazidas pelas novas leis não são compatíveis com o previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, bem como com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificada pelo governo brasileiro em agosto de 2008 e promulgada pelo Decreto nº 6.949/09.

Desta forma, segundo o disposto nas Leis 12.470/11 e 12.435/11, para que a pessoa seja considerada deficiente e, assim, tenha direito a receber o

benefício assistencial, o impedimento de natureza física, mental, intelectual ou sensorial deve incapacitá-la para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de dois anos.

Em sua decisão, Georgius Credidio afirmou que é inconstitucional o requisito criado pelas novas leis, uma vez que, "a exigência de limitação temporal mínima para o impedimento revela-se manifestamente inadequada, além de apresentar muito mais desvantagens do que vantagens na realização dos fins a que se destina".

A sentença ainda se encontra sujeita a recurso.

Por: Seção de Comunicação Social da Justiça Federal em Pernambuco

Percebe-se que existem ainda muitas discussões sobre a constitucionalidade da LOAS, e as pessoas quem a mesma pode beneficiar. Numa breve observação, conseguimos analisar que a preocupação final das Leis n.º 12.470/11 e n.º 12.435/11 é tentar conceder o benefício a quem realmente necessita, tentando limitar para evitar abusos, e com isso a interpretação da lei esbarra em princípios constitucionais.

IV - O RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO PORTUGUÊS E OS SEUS REQUISITOS

1. Contextualização

Em Portugal foram construídas formas híbridas de Estado-Providência, forçadas pelo seu tardio surgimento e também pelo contexto de uma menor prosperidade económica e fiscal.

O caso português tem sido caracterizado, essencialmente, por um modelo mais particular e também por um conjunto de especificidades que fazem com que este se diferencie dos restantes países membros da União Europeia (EU).

O surgimento das políticas sociais sempre foi dependente do estado de desenvolvimento das formas do Estado, formas essas que foram tendo existência histórica em Portugal. Por isso, enquanto países europeus mais desenvolvidos, como o caso da França, os mecanismos estatais com o objetivo de dar resposta aos problemas sociais iam surgindo, já em Portugal, comparativamente a países como este, o Estado apresentava uma fraqueza tanto política como financeira o que fez com que estes mecanismos fossem ficando comprometidos, estes factos vinham mais tarde a revelar Portugal como um dos países Europeus mais atrasados a este nível (Rodrigues, 2010).

O sistema de Segurança Social, rege-se “pelo princípio da responsabilidade de todos os membros de uma sociedade na prevenção e cobertura de riscos e na construção de um bem-estar coletivo. Não pode ser por isso, reduzida à relação de contribuição e poupança individual para benefício deferido ou seguro pessoal de eventualidade” (CLBSS⁸⁸, *cit in* Rodrigues, 2010, p.202).

O sistema de Segurança Social em Portugal começou a tentar ser implementado quando os socorros mútuos e as casas da misericórdia já não conseguiam sozinhas dar resposta a todas as necessidades da população portuguesa.

Inicia-se o percurso no surgimento de um sistema de Segurança Social “em terras à beira mar plantadas” com a instituição, em 1919 de um sistema obrigatório para trabalhadores por conta de outrem. Pretendia-se assim conseguir dar folga aos socorros múltiplos que já não conseguiam responder às necessidades dos seus trabalhadores associados, principalmente em questões de velhice e de acidentes de trabalho. Daqui

⁸⁸ Comissão do Livro Branco da Segurança Social.

denotamos que as raízes da Segurança Social neste país centraram-se no sistema contributivo, descurando ainda a parte assistencial por parte dos órgãos de poder público.

Foi no ano de 1935 que finalmente se conseguiu exercitar praticamente o projeto de 1919, instituindo-se um sistema de segurança social obrigatório para os trabalhadores por conta de outrem, a Caixa de Previdência, que viria a garantir o acesso a subsídios em casos de velhice, acidentes de trabalho, invalidez e morte. Este sistema só vai ser alterado, posteriormente, no ano de 1962 pela Lei n.º 2115 de 18 de junho desse ano, regulamentada pelo Decreto-lei n.º 45 266 de 23 de setembro do ano de 1963, que veio melhoraras prestações já existentes na época, e alargou o regime que já vigorava, às situações de apoio à maternidade e aos encargos familiares. Podemos verificar que aqui houve um apoio dado à situação da mulher que se encontrava desfavorecida em relação aos homens no campo laboral por ter de perder dias de trabalho pelo parto e pela maternidade bem como em dias que tivesse de faltar ao trabalho para prestar cuidados aos seus familiares, fossem as crianças ou até mesmo idosos ou outros familiares que se encontravam em situação de doença.

Todo este percurso fundamentou os alicerces de um novo Sistema de Segurança Social do pós 25 de Abril de 1974 [revolução portuguesa contra o regime autoritário até então instaurado no país pela “extrema direita”], que assenta num direito à Segurança Social (art. 63º da Constituição da República Portuguesa de 1976). Vai ser então que vamos encontrar um sistema mais preocupado em apoiar toda a população, não apenas os trabalhadores, usando de medidas sociais direcionadas para a reintegração da população numa vida normal de concorrência de mercado e proporcionando a todas o nível básico de vida digna.

Antes mesmo de serem lançadas as primeiras leis de base da Segurança Social portuguesa atual, já os líderes políticos estavam preocupados com a criação de medidas de caráter mais assistencial e não apenas providencial. Vemos aqui as raízes do esquema mínimo de proteção social que vai auxiliar todas as pessoas, mesmo aquelas que nunca tenham estabelecido algum vínculo laboral, nem nunca tenham contribuído para a Segurança Social⁸⁹. Foi aqui, então, criada uma das traves mestras da proteção social do país.

⁸⁹ Decreto-lei n.º 513-2/79 de 29 de Setembro de 1979, que mais tarde é substituído pelo regime não contributivo de proteção social – Decreto-lei n.º 160/80 de 27 de Maio de 1980.

Apesar deste pendor mais previdencial, o Sistema de Segurança Social português começou, na década de 70, a assumir um caráter mais assistencial, criando pensões sociais para a população com mais de 65 anos de idade, que não exercesse uma atividade remunerada e não estivesse abrangida por qualquer esquema de previdência. Estas pensões sociais foram também dirigidas às pessoas deficientes, que possuem uma incapacidade física, com idade superior a 14 anos, que não fossem abrangidas por nenhum outro subsídio vitalício ou algum subsídio de outra espécie (Despacho Normativo n.º 59/77, de 23 de fevereiro).

Esta medida dos anos 70, marca o lançamento das bases do esquema mínimo de proteção social que então se implementava em terras lusitanas.

Em 1984 é aprovada a primeira Lei de Bases da Segurança Social portuguesa pós Revolução dos Cravos, na Lei n.º 28/84, de 14 de agosto do referido ano. Esta Lei de Bases institui como principais pontos em que a Segurança Social se deveria de focar o garante de assistência ao trabalhador, a compensação às famílias com os seus encargos e a proteção das pessoas em situação de falta ou diminuição dos meios de subsistência.

No ano de 1996 observamos mais um avanço no âmbito não contributivo, e por isso assistencial, do Sistema de Segurança Social. É neste ano que surge o chamado “Rendimento Mínimo Garantido”. Este subsídio é inovador na área pois não se preocupa apenas em dispensar dinheiro à população mais desfavorecida para conseguir dar resposta às suas necessidades básicas. Mais do que isso, tem uma segunda vertente relacionada com a reintegração social e laboral dessas pessoas para que possam elas mesmas estabelecer o seu rendimento. A Lei que instituiu o “Rendimento Mínimo Garantido” foi a Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho. É uma medida complexa e de caráter inovador, optando-se, por isso, por promover um período de aprendizagem social, em que o rendimento mínimo é criado sob a forma de projetos-piloto experimentais de ação social em várias zonas do país (Portaria n.º 237-A/96 de 1 de julho). Será função do Decreto-lei n.º 196/97, de 31 de julho, regular o acesso, os requisitos de admissão e a forma como será concedido o rendimento mínimo garantido.

Passados 7 anos desde a implementação do Rendimento Mínimo Garantido, no ano de 2003, voltamos a observar uma nova mudança na parte assistencial do Sistema de Segurança Social. A Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, vem substituir o antigo Rendimento Mínimo Garantido e implementar o agora chamado Rendimento Social de Inserção (RSI). Esta nova Lei pretende reforçar a natureza social da prestação e

promover efetivamente a inclusão dos mais carenciados na sociedade, privilegiando a sua integração laboral.

Foi no novo milénio que vimos, com a Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto, surgir a segunda Lei de Bases da Segurança Social, que foi dividir a Segurança Social em subsistemas. Mais tarde, no ano de 2002 esta lei vai ser alterada e revogada pela Lei n.º 32/2002 de 20 de dezembro. Esta lei pouco veio alterar vindo também dividir o Sistema de Segurança Social em subsistemas: subsistema previdencial, subsistema de solidariedade, subsistema de proteção familiar, subsistema de ação social e subsistema complementar.

É a luz da nova Lei de Bases da Segurança Social portuguesa que vem o RSI substituir o antigo Rendimento Mínimo Garantido, e surgem outras medidas de carácter assistencial, tais como o complemento extraordinário de solidariedade para os beneficiários das pensões sociais de invalidez e de velhice no regime não contributivo e de regimes equiparados (Decreto-Lei n.º 208/2001 de 27 de julho).

Como podemos concluir, pelo explanado nesta nossa contextualização, o Sistema de Segurança Social em Portugal não foi um dos primeiros e inovadores no mundo. Surgiu tardiamente e viu-se atrofiado, inicialmente pela falta de recursos financeiros e instabilidade política do início do séc. XX, e mais tarde pelo regime autoritário que se instaurou no país, desde 1933 até 1974. Foi mais no pós 25 de Abril que a Segurança Social, e o apoio aos mais desfavorecidos, ganhou um novo ânimo neste país. Variadas medidas de apoio social, não apenas previdencial mas agora também assistencial foram tomadas. Daí podemos destacar o papel das pensões sociais para os idosos e para pessoas portadoras de deficiência, que muitas vezes não tinha contribuído com o seu trabalho para a Segurança Social, o Rendimento Mínimo Garantido que vinha estabelecer um apoio inovador, conciliando a atribuição de um subsídio para os mais desfavorecidos com a preocupação de organizar medidas de integração destas pessoas, muitas vezes marginalizadas da sociedade devido a serem pessoas carenciadas. Pretendendo integra-las não apenas na sociedade bem como no âmbito laboral, de forma a que estas possam prover o seu próprio sustento e sair dessa fase de miserabilidade porque a sua vida estava passando. Salientemos ainda o Rendimento de Inserção Social, que vem substitui o antigo Rendimento Mínimo Garantido e melhorar a sua aplicação, e por último o complemento extraordinário de solidariedade.

Todas estas medidas são de louvar e aprender. Apesar de não ser um dos países mais desenvolvidos a nível europeu, Portugal é um bom exemplo para o Brasil, principalmente nas medidas de escolha de pessoas abrangidas pelas prestações sociais.

Este estudo, e análise, do Rendimento de Inserção Social pretende não apenas demonstrar o interesse deste tipo de prestação mas também ser comparado com os LOAS brasileiros, tentando-se fazer a ponte de ligação entre os dois subsídios e encontrar os pontos fortes e fracos de ambos, para podermos, desta forma, propor melhorias.

1.1. A Lei n.º 13/2003

A Lei n.º 13/2003 vem no seguimento da evolução do Sistema de Segurança Social português, que foi ao longo da História passando por várias fases, e que para além de assistir a população contributiva também adquiriu um pendor social vincado, preocupando-se em ajudar os mais desfavorecidos, e principalmente aqueles que se encontram numa situação perto do limiar da pobreza, tentando munir essas pessoas, não só com rendimentos para suprir as suas necessidades básicas mas, também, reintegrá-las na sociedade e no mundo do trabalho. É nesta iniciativa estadual que encontramos o Rendimento de Inserção Social, que surge na Lei n.º 13/2003, e que veio substituir a antiga Lei n.º 19º-A/96, de 29 de junho, que tinha criado o Rendimento Mínimo Garantido, prestação essa que tinha mais ou menos os mesmos contornos do novo RSI.

Esta prestação é revolucionária à beira das anteriormente tomadas no âmbito da Segurança Social, mais especialmente na parte relacionada com a assistencial social não contributiva, porque para além de atribuir aos beneficiários deste tipo de prestações uma parte em dinheiro, também lhes dá uma oportunidade de se reintegrarem na sociedade e no mundo do trabalho. Oportunidade essa que é mesmo obrigatória, pois a recusa de trabalho ou de cumprir o contrato de inserção podem mesmo conduzir a pessoa, e o seu agregado familiar, a perder o Rendimento Social de Inserção e a ter de restituir todas as prestações até aí recebidas.

Daqui em diante iremos analisar aprofundadamente a Lei n.º 13/2003, que já foi alterada pela Lei n.º 45/2005 e por isso apresenta redação diversa da originária, para perceber o funcionamento deste apoio social, a forma como ele é atribuído, quem serão

os seus destinatários e as possíveis consequências em caso de desrespeito do estipulado na Lei.

O artigo 1º da Lei n.º 13/2003 começa por explicar que o Rendimento Social de Inserção é uma prestação incluída no subsistema de solidariedade e que para além do dito subsídio tem ainda incorporado um plano de inserção social, laboral e comunitária do requerente e do seu agregado familiar. Assim dispõe o objeto do artigo 1º da aludida norma:

A presente lei institui o rendimento social de inserção que consiste numa prestação incluída no subsistema de solidariedade e um programa de inserção social por forma a assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária.

Em seguida, no seu artigo 2º, é salientado o carácter provisório do Rendimento Social de Inserção, e a sua variabilidade em função das condições específicas do requerente e do seu agregado familiar.

O artigo 3º, por seu turno, vem adicionar à prestação social um contrato de inserção, que o requerente será obrigado a aceitar, onde se irão estipular as variadas fases do processo de inserção na sociedade e no mundo do trabalho, bem como estipular os direitos e deveres do titular do Rendimento Social de Inserção e do seu agregado familiar.

Da conjugação destes três primeiros artigos vemos que, de fato, este apoio social obriga a que a quem ele recorre se encontre numa situação de carência económica, mas que, mais do que isso, pretenda, e esteja disposto, a aceitar uma reintegração no mundo social e laboral, sem entraves ou vergonhas. É importante a existência deste tipo de apoios para ajudar aqueles que de facto foram forçados, pelas circunstâncias da vida, a chegar a uma situação de pobreza, mas evitando beneficiar aqueles que preferem viver em situações precárias e auferirem estas pequenas ajudas sem terem qualquer intenção de trabalhar e mudar o seu nível de vida. Estas medidas são de extrema importância no combate à pobreza, mas não podem ser um incentivo à vadiagem.

A Lei estipula no artigo 4º quem pode ser titular de um RSI. Segundo o disposto na lei podem ser titulares as pessoas com idade superior ou igual a 18 anos em relação

às quais se cumpra os demais requisitos de atribuição da Lei. Poderão ainda ser titulares deste tipo de prestação os menores de 18 anos que cumpram os requisitos da Lei para a atribuição do benefício e que se encontrem em situação de autonomia econômica.

Depois de estabelecer a definição de agregado familiar para efeitos da presente Lei no artigo 5º, é no artigo 6º que a Lei n.º 13/2003 que encontramos os requisitos que os titulares e os membros do seu agregado familiar terão de cumprir, de forma a serem destinatários do Rendimento Social de Inserção.⁹⁰

Aqui devemos ainda referir a existência de um acórdão do Tribunal Constitucional que declara inconstitucional, com força obrigatória geral, os preceitos constantes nomeadamente no n.º 1 alínea a) e nº 4 deste artigo, que exigem a residência do titular do Rendimento de Inserção Social, bem como dos membros do seu agregado

⁹⁰ Lei n.º 13/2003, (Requisitos e condições gerais de atribuição) artigo 6º: 1 - O reconhecimento do direito ao rendimento social de inserção depende de o requerente, à data da apresentação do requerimento, cumprir cumulativamente os requisitos e as condições seguintes: a) Possuir residência legal em Portugal há, pelo menos, um ano, se for cidadão nacional ou nacional de Estado membro da União Europeia, de Estado que faça parte do Espaço Económico Europeu ou de um Estado terceiro que tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas com a União Europeia; b) Possuir residência legal em Portugal nos últimos 3 anos, se for nacional de um Estado que não esteja incluído na alínea anterior; c) Não auferir rendimentos ou prestações sociais, próprios ou do conjunto dos membros que compõem o agregado familiar, superiores aos definidos na presente lei; d) O valor do património mobiliário do requerente e do seu agregado familiar não ser superior a 60 vezes o valor dos apoios sociais (IAS); e) O valor dos bens móveis sujeitos a registo, designadamente, veículos automóveis, embarcações e aeronaves, não ser superior a 60 vezes o valor do IAS; f) Celebrar e cumprir o contrato de inserção legalmente previsto, designadamente através da disponibilidade ativa para o trabalho, para a formação ou para outras formas de inserção que se revelem adequadas; g) Estar inscrito num centro de emprego, caso esteja desempregado e reúna as condições para o trabalho; h) Fornecer todos os meios probatórios que sejam solicitados no âmbito da instrução do processo, nomeadamente ao nível da avaliação da situação patrimonial, financeira e económica do requerente e da dos membros do seu agregado familiar; i) Permitir à entidade gestora competente o acesso a todas as informações relevantes para efetuar a avaliação referida na alínea anterior; j) Ter decorrido o período de um ano após a cessação de contrato de trabalho sem justa causa por iniciativa do requerente; k) Não se encontrar em prisão preventiva ou a cumprir pena de prisão em estabelecimento prisional ou institucionalizado em equipamentos financiados pelo Estado. [2 - Para efeitos do disposto na alínea a) do número anterior, a comprovação da residência legal em Portugal faz-se através de: a) Atestado de residência emitido pela junta de freguesia da área de residência do interessado para os cidadãos nacionais; b) Certidão do registo do direito de residência emitida pela câmara municipal da área de residência do interessado para os nacionais dos outros Estados referidos na alínea a) do número anterior. [3 - Para efeitos do disposto na alínea b) do n.º 1, a residência legal em Portugal comprova-se através de autorização de residência, concedida nos termos do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. [4 - O disposto nas alíneas a), b), e), f), g), i), j) e k) do n.º 1 é aplicável aos membros do agregado familiar do requerente, salvo no que respeita ao prazo mínimo de permanência legal, relativamente aos menores de 3 anos. [5 - Para efeitos da presente lei considera-se património mobiliário os depósitos bancários e outros valores mobiliários como tal definidos em lei, designadamente ações, obrigações, certificados de aforro, títulos de participação e unidades de participação em instituições de investimento coletivo.

familiar, no território português há pelo menos um ano para poderem requerer o referido apoio social.

O acórdão em causa é o acórdão n.º 141/2015 TC onde foi declarada a inconstitucionalidade da alínea *a*) do n.º 1 e n.º 4 do artigo 6º, da Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, na parte em que exige que os cidadãos portugueses um período mínimo de um ano de residência legal em Portugal para aceder ao rendimento social de inserção, bem como aos membros do agregado familiar do requerente de rendimento social de inserção por violação do artigo 13º, n.º da CRP.⁹¹

Há presente uma exceção, em razão de equidade, no artigo 6º-A que coloca fora da obrigação estar disponível para laborar ou para frequentar ações de formação no âmbito do contrato de inserção, as pessoas que: são menores de 16 anos e maiores de 65; os incapazes para o trabalho e as pessoas que prestem um apoio indispensável a algum membro do seu agregado familiar.

O artigo 8º apresenta uma norma de confidencialidade dos dados dos requerentes do Rendimento Social de Inserção, bem como dos membros do seu agregado familiar. Esta norma é de grande importância pois permite assim que este tipo de apoio chegue a um maior número de pessoas. Muitas pessoas que tinham uma vida considerada normal veem-se a braços com uma situação de grave dificuldade económica e muitas vezes têm vergonha de aceder aos apoios sociais, com medo de virem a ser marginalizados pelo resto da população local. A crise económica que assolou todo o mundo na última década gerou o surgimento deste tipo de pessoas que de um momento para o outro ficou sem dinheiro para manter as suas necessidades básicas. Esta garantia de confidencialidade dos dados disponibilizados e das identidades das pessoas que recorrem a este tipo de apoio social permite assim abranger um maior número de pessoas que não ficaram retidas, a viver uma situação degradante de miserabilidade, por vergonha e medo do estigma social.

O cálculo do valor do Rendimento Social de Inserção e a forma como este é calculado tanto para o requerente como para os seus familiares, ou outros membros do agregado familiar, está descrito nos artigos 9º e 10º da Lei.

No caso de haver uma incapacidade, por inabilitação ou interdição do titular de um Rendimento Social de Inserção, que passará a receber as prestações será o tutor ou o curador do incapaz, conforme o disposto no artigo 14º.

⁹¹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 141/2015, publicado no *Diário da República*, 1.ª série-N.º 52-16 de março de 2015.

Para que alguém seja considerado destinatário deste tipo de apoios sociais é necessário que essa pessoa, e o seu agregado familiar esteja a passar por uma situação de carência económica, não auferindo qualquer tipo de rendimentos, ou no caso de os haver estes serem muito baixos. Assim, no artigo 15º da Lei estipula-se quais são os rendimentos que são considerados para a atribuição do RSI⁹².

Da leitura do artigo 15º, e subsequentes 15º-A, 15º-B, 15º-C, 15º-D, 15º-E, 15º-F, 15º-G, 15º-H, 15º-I e 15º-J, percebemos que para a atribuição deste tipo de prestações o titular e o seu agregado familiar passa por uma apertada auditoria de todos os seus pertences para haver a certeza absoluta por parte dos serviços que não haveria outra maneira de esta pessoa e a sua família conseguir subsistir.

O Rendimento Social de Inserção tem carácter subsidiário para quem o requer. Isto está muito bem demonstrado no artigo 16º que manda que se tenha a certeza que aquelas pessoas não têm créditos a particulares ou possibilidades de aceder a outros apoios sociais. A letra da lei afirma mesmo que no caso de ser possível o que requerente ser destinatário ideal de outro tipo de prestações sociais este deve de ser informado e um requerimento feito em seu nome. Tudo para que o rendimento em apreço seja a última instância para a população.

Intitulado “Instrução do processo e decisão” o artigo 17º diz-nos as fases do processo para a atribuição do Rendimento Social de Inserção. Inicialmente o requerente deve apresentar o requerimento para a atribuição do RSI em qualquer serviço da entidade gestora competente, no caso em qualquer repartição da Segurança Social. Juntamente com o requerimento de atribuição de RIS deve ir toda a documentação necessária, podendo ainda a entidade gestora pedir autorização para aceder a informação que se encontra em posse de terceiros. A decisão final irá ter em conta toda a matéria probatória recolhida. Será indeferido o processo de atribuição de Rendimento Social de

⁹² Lei n.º 13/2003, artigo 15º (Rendimentos a considerar): 1 - Para efeitos da determinação do montante da prestação do rendimento social de inserção nos termos do n.º 1 do artigo 10.º, consideram-se os seguintes rendimentos do requerente e do seu agregado familiar: a) Rendimentos de trabalho dependente; b) Rendimentos empresariais e profissionais; c) Rendimentos de capitais; d) Rendimentos prediais; e) Pensões; f) Prestações sociais; g) Apoios à habitação com carácter de regularidade; h) Outros rendimentos. [2 - (Revogado.)] [3 - (Revogado.)] [4 - (Revogado.)] [5 - (Revogado.)] [6 - Para efeitos do disposto no n.º 1 é considerada a totalidade dos rendimentos do agregado familiar no mês anterior à data da apresentação do requerimento de atribuição, ou, sempre que os rendimentos sejam variáveis, a média dos rendimentos auferidos nos três meses imediatamente anteriores ao da data do requerimento, com exceção dos rendimentos de capitais e prediais, cuja determinação é efetuada, respetivamente, nos termos dos artigos 15.º-E e 15.º-F. [7 - Para efeitos de manutenção da prestação de rendimento social de inserção, o respetivo valor não é contabilizado como rendimento relevante para a verificação da condição de recursos.

Inserção que demonstre rendimentos, da parte do requerente ou do seu agregado familiar, suficientes para que este possa subsistir às suas custas e não seja abrangido por este tipo de apoios sociais. Será deferido, por seu turno, o pedido de atribuição de RSI que esteja conforme todos os requisitos legais e então o pagamento, calculado nos termos do artigo 10º do mesmo diploma, será atribuído desde o momento da feitoria do contrato de inserção.

O contrato de inserção social vem logo depois legislado no artigo 18º do mesmo diploma. Este contrato estabelecido entre a entidade gestora e o requerente e o seu agregado familiar confere direitos e deveres a ambas as partes e pretende criar um programa de reintegração do requerente e sua família na sociedade, na comunidade em que vivem e, finalmente, no mundo laboral, dotando-os das qualidades necessárias para conseguirem dali em diante subsistir sozinhos. O artigo 18º-A refere mesmo a criação de programas de formação profissional para os beneficiários deste apoio de forma a conseguirem uma nova formação laboral ou a melhorar o seu desempenho na profissão que já exercem. Mais uma vez se demonstra que estes tipos de apoios foram criados com o intuito de ajudar pontualmente a população que se encontra em dificuldades, ficando sempre com a ideia de que estes devem ativamente procurar emprego ou outras formas de subsistência.

Há ainda, no artigo 20º, incentivos aos empregadores que contratem pessoas que se encontram abrangidas pelo RSI.

O artigo 21º debruça-se sobre a duração da prestação de RSI. Este pode durar até 12 meses, sem prejuízo de vir a ser renovado. Sempre que as circunstâncias se alterem, seja o rendimento ou a composição do agregado familiar o RSI será alvo de revisões. Estas revisões poderão reduzir o montante atribuído a título deste apoio ou poderá mesmo significar a sua suspensão ou cessação.

O tema da suspensão ou cessação está inserido nos artigos seguintes, artigo 22º e 22º-A. No último artigo referido estipula-se que apesar da suspensão ou cessação do pagamento da prestação social poderão, na mesma, ser aproveitadas as medidas estipuladas no programa de inserção e que já se encontram em curso.

O artigo 23º apresenta uma medida um pouco contraproducente, visto poder-se ler que a prestação do Rendimento Social de Inserção poder a vir ser penhorado. Contraproducente esta medida será porque se o RSI tem um carácter subsidiário e é concedido para suprir apenas e só as necessidades básicas do requerente e do seu agregado familiar não será um rendimento assim tão elevado para poder ser penhorado.

Poderá ainda haver lugar à restituição de prestações indevidamente pagas ao requerente. Este terá de repor as prestações que recebeu até ao momento da comunicação da situação que decreta a suspensão ou cessação da prestação. Caso não o faça passará a ser devedor da Segurança Social e a deixar de poder usufruir de outras prestações, sejam de RSI ou de outras espécies. Há ainda a possibilidade de essas prestações serem pagas em prestações, de forma a que o impacto não seja tão elevado na economia familiar.

Poderão vir a ser responsabilizados aqueles que recusarem a celebração do contrato de inserção (artigo 29º), os que deixem de cumprir fielmente o dito contrato (artigo 30º), aqueles que prestem falsas declarações (artigo 31º) e aqueles que recusem celebrar um plano pessoal de emprego (artigo 31º-A).

Desde o artigo 32º a 37º do diploma em análise que a entidade gestora do apoio de Rendimento Social de Inserção se encontra regulada. Assim quem tem competência para a atribuição do RSI é a entidade gestora (artigo 32º), as suas competências são as estipuladas no artigo 32º-A e o artigo 37º refere o facto desta entidade gestora ter a possibilidade de estabelecer protocolos com outras entidades para a persecução dos seus interesses e dos diversos programas de inserção.

O artigo 38º refere que o financiador desta prestação é o Orçamento de Estado Português. Termina o diploma com as disposições transitória.

Da análise deste diploma legal de Portugal, percebemos que existe um grande cuidado na escolha de quem poderá usufruir deste tipo de apoios sociais, que surgiram com o intuito de ajudar temporariamente pessoas que se encontram no limiar da pobreza e que pretendem vir a ser reintegradas no mundo laboral, para que assim possam providenciar o seu sustento e o da sua família.

A preocupação em ver se os requisitos para a atribuição do RSI são minuciosamente testados para terem a certeza que a atribuição da prestação vai para quem realmente necessita. Mais, para além da análise inicialmente feita, no âmbito do requerimento, em caso de suspeita, ou por alguma alteração que, entretanto, tenha acontecido, o processo poderá vir a ser revisto para as entidades gestoras perceberem se essa pessoa, e o seu agregado familiar, continuam a preencher os requisitos necessários para o recebimento da prestação e do apoio em causa.

Louvável é o interesse deste programa em reintegrar as pessoas na sociedade. Pois “mais importante do que dar o peixe, é ensinar a pescar”. Com esta metáfora pretende-se salientar que dar dinheiro à população pobre, sem lhes dar os meios

necessários para sair dessa pobreza, é um mero mascaro da realidade. É alterar números sem dar oportunidades reais à população desfavorecida.

Cumpra ainda lembrar que apesar do cerco que se faça para a aquisição de apoios sociais, haverá sempre quem se aproveite do mal dos outros para conseguir um rendimento extra. Tal como no Brasil, também em Portugal existem pessoas que disfarçam a sua verdadeira condição económica para conseguirem um pouco mais de dinheiro, sem de facto passarem necessidade. É imperioso demonstrar a essas pessoas que a sua ganância está a tirar o pão à boca de quem realmente necessita.

1.2. Requisitos e Beneficiários

Todos temos direito à dignidade humana e a condições de vida equitativas. O Estado tem a incumbência de zelar pelo seu povo e de ajudar o desfavorecido nas alturas de dificuldade económica. É neste sentido que aponta as leis fundamentais da maioria dos países modernos, que não podem simplesmente dar importância à vida económica e às relações externas.

Diz no artigo 63º, número 3 da Constituição da República Portuguesa:

“O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.”

Como já foi referido, o Sistema de Segurança Social está dividido em subsistemas. É no subsistema a solidariedade que encontramos apoios sociais como o RIS. Estes tipos de apoios encontram-se destinados a ajudar a população mais carenciadas, que se encontra no limiar da pobreza e não têm mais ao que recorrer. São pois, a última *ratio* antes da perda da dignidade do Homem, que não consegue auferir os meios necessários para se sustentar, nem à sua família.

Existem vários tipos de apoios sociais uns com carácter previdencial, baseados na contribuição da pessoa para o sistema de Segurança Social, e as suas necessidades, e outros de pendor assistencial, em que o único requisito é a necessidade efetiva de ajuda

àquela determinada pessoa. É então sobre este último tipo de apoios que nos iremos debruçar.

Dentro dos apoios sociais assistenciais temos as pensões sociais, mais parecidas com os brasileiros LOAS, os apoios extraordinários e o Rendimento Social de Inserção, apoios estes aos mais desfavorecidos, com o intuito de lhes dar uma maior qualidade de vida, e retirar-los de um nível de vida muitas vezes degradante e indigno para qualquer ser humano.

O Rendimento Social de Inserção, aqui aprofundado, é uma medida inovadora por relacionar uma prestação pecuniária e um plano de inserção para o requerente e todo o seu agregado familiar.

A prestação em dinheiro é atribuída para que as pessoas possam suprir as suas necessidades básicas. O plano de inserção tem o intuito de dar ao indivíduo que requer este tipo de contribuições a possibilidade de se reintegrar na comunidade e no mundo laboral. Pretende fornecer um plano para o início de uma nova vida, em que esse indivíduo é capaz de se sustentar e de dar condições mínimas de vida ao seu agregado familiar.

É capaz de candidatar-se como titular de um requerimento de atribuição de apoio social no âmbito do Rendimento Social de Inserção, qualquer pessoa, maior de 18 anos, que esteja a atravessar uma situação de elevada dificuldade económica (artigo 4º da Lei n.º 13/2003). Também se poderão candidatar menores de 18 anos, desde que estes demonstrem que se encontram em situação de autonomia económica e que estão a passar por sérias carências financeiras, e nas situações previstas nas alíneas do número 2 do artigo 4º da Lei n.º 13/2003. Juntamente com o requerente, também irá ser avaliado o seu agregado familiar, o qual é definido na Lei para que ninguém seja deixado de fora para efeitos de preenchimento dos requisitos para a atribuição do RSI. O artigo 5º da Lei em comento aponta quem faz parte do agregado familiar do requerente.⁹³

Assim, para efeitos da presente Lei será considerado como membro do agregado familiar todo aquele que viva em economia comum com o requerente. Ou seja, todo

⁹³ Lei n.º 13/2003, artigo 5º: “1 - Para além do requerente, integram o respetivo agregado familiar as seguintes pessoas que com ele vivam em economia comum, sem prejuízo do disposto nos números seguintes: a) Cônjuge ou pessoa em união de facto há mais de dois anos; b) Parentes e afins maiores, em linha reta e em linha colateral, até ao 3.º grau; c) Parentes e afins menores em linha reta e em linha colateral; d) Adotantes, tutores e pessoas a quem o requerente esteja confiado por decisão judicial ou administrativa de entidades ou serviços legalmente competentes para o efeito; e) Adotados e tutelados pelo requerente ou qualquer dos elementos do agregado familiar e crianças e jovens, confiados por decisão judicial ou administrativa de entidades ou serviços legalmente competentes para o efeito ao requerente ou a qualquer dos elementos do agregado familiar.

aquele que tenha comunhão de mesa e de teto com o titular do apoio de Rendimento Social de Inserção.

Mas é claro que é necessário circunscrever ainda mais a população que pode irá ser abrangida pelo apoio social, visto este se destinar apenas a pessoas em situação de carência económica. O artigo 6º da referida Lei n.º 13/2003 trata de definir quais os requisitos para que os requerentes sejam considerados candidatos idóneos à atribuição do rendimento de Inserção Social. De acordo com este artigo o requerente e o seu agregado familiar têm de preencher aqueles requisitos no momento da data da interposição do requerimento, sendo que esses requisitos têm de ser preenchidos de forma cumulativa.

O primeiro requisito que é pedido no artigo é a existência de habitação em Portugal à pelo menos um ano, para nacionais portugueses, membros da União Europeia, participantes da Comunidade Económica Europeia ou de países terceiros que assinaram com a Comunidade Europeia a livre circulação de pessoas e mercadorias. Este requisito foi hoje considerado parcialmente inconstitucional pelo Tribunal Constitucional português que considera, com força obrigatória geral, inconstitucional a exigência de habitação à pelo menos um ano em solo português aos nacionais, bem como considera igualmente contra o estipulado na Constituição da República Portuguesa (CRP) a mesma obrigação de residência em Portugal à mais de um ano para os membros do agregado familiar do requerente (artigo 4º da Lei n.º 13/2003). É no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 141/2015 de 16 de março que vemos a declaração de inconstitucionalidade destas duas normas com a redação que lhes foi conferida pelo Decreto-lei n.º 133/2012.

Para as demais pessoas que provenham de outros países que não os referidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 6º da Lei n.º 13/2003, o prazo de habitação em Portugal tem de já de ser de 3 anos para serem aptos a concorrer à atribuição do RSI.

Devido a este subsídio se dirigir a pessoas que apresentem carências económicas outros dos requisitos são: a não obtenção de rendimentos, ou prestações sociais, próprias do requerente, ou de algum membro do agregado familiar, que sejam superiores ao estipulado por lei; também não poderão possuir valores mobiliários superiores a 60 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS), nem bens móveis sujeitos a registo com valor superior a 60 vezes o IAS.

É ainda requisito de atribuição a obrigação de celebração do contrato de inserção social, bem como a total disponibilidade para o trabalho ou para formações que possam

decorrer deste, claro está para as pessoas que não possuam emprego. Também se requer que o beneficiário se inscreva no Centro de Emprego, para demonstrar a sua disponibilidade laboral e estar aberto a propostas de emprego. Sabemos, pelo que tem vindo a ser apresentado, que esta prestação tem o intuito de para além de suprir as necessidades básicas das pessoas, reintegrá-las na comunidade e no mundo laboral.

Toda a informação necessária, bem como todos os meios probatórios, para o processo de aferição do direito de atribuição do Rendimento Social de Inserção deve ser fornecida à entidade gestora para que esta possa comprovar a referida situação de carência. Poderá ainda ser requerida a autorização para que esta aceda a informações sobre o requerente e o seu agregado familiar que se encontram em posse de terceiros, nomeadamente para aferição de informações financeiras e bancárias.

Para poder ter direito à atribuição do RSI tem de já ter decorrido um ano desde o despedimento do requerente, por sua iniciativa, e sem justa causa. Este requisito acontece para que as pessoas não saiam do seu local de trabalho sem uma razão válida, por saberem que ao ficarem desempregadas, apesar de não terem direito ao chamado “fundo de desemprego” vão requerer este tipo de apoios que não se destina a elas. O requisito em comento encontra-se no artigo 6º, alínea j) da Lei do RSI.

O último requisito referido no número 1 do artigo 6º da Lei n.º 13/2003 é que o requerente não se encontre em prisão preventiva, ou a cumprir pena de prisão em estabelecimento prisional ou institucionalizado em equipamentos financiados pelo Estado.

Observamos que os requisitos são bastante apertados e que existem alguns em específico para afastar potenciais requerentes a quem o Rendimento Social de Inserção não é dirigido. São exemplos disso os requisitos das alíneas j) e k) do número 1 do artigo da Lei n.º 13/2003, que obrigam a que tenha passado um ano do despedimento sem causa por parte do trabalhador ou que exclui da atribuição as pessoas que se encontra em prisão preventiva ou a cumprir pena em algum estabelecimento estatal. No primeiro caso procura excluir as pessoas que se despedem sem razão aparente, porque a ideia deste Rendimento Social de Inserção é apoiar aquelas pessoas que querem regressar ao mundo laboral, dando-lhes a prestação apenas como forma de subsistirem até conseguirem novamente se prover. Se não se impusesse este requisito haveria um facilitador ao contorno da Lei. Para além de não dever existir um “fundo de desemprego” para quem sai do emprego sem justa causa, e se pudessem aceder logo ao RSI as pessoas iriam ter um benefício monetário por isso, iria deturpar aquilo que se

está a tentar praticar com este plano de reinserção que é não incentivar as pessoas a saírem dos seus empregos, mas sim dar-lhes oportunidade de voltarem ao mundo do trabalho. Também tem razão de ser o facto de não serem atribuídos este tipo de apoios àqueles que se encontram a cumprir pena, ou em vias de o fazer no caso da prisão preventiva. Para além de facilmente essas pessoas preencherem todos os requisitos devido à situação em que se encontram, estes tipos de medidas não são direccionados para eles. Para aqueles que se encontram institucionalizados a cumprir pena existem programas próprios de inserção social e por isso seria injusto eles adquirirem recursos que não são para si destinados, quando têm à sua mercê programas especializados de reintegração social.

Na Lei n.º 13/2003 vemos ainda a referência à possibilidade de responsabilização e de retribuição de prestações indevidamente auferidas nos artigos 24º e 27º. Isto será o que pode acontecer àqueles que prestem falsas declarações à entidade competente gestora, ou quem oculte informações relevantes, no momento da disponibilização da informação necessária para a atribuição do Rendimento Social de Inserção. Isto deveria ser o suficiente para afastar possíveis fraudes ao sistema e injustas atribuições de apoios sociais às pessoas que na realidade não necessitam e que simplesmente pretendem ter um rendimento extra para si. Infelizmente, ainda nenhum sistema é perfeito e nem sempre é fácil perceber quem está a prestar falsas declarações. Para além de que a Administração Pública, e consequentemente a Segurança Social, atuam sobre o signo da boa-fé e deduzem que todas as declarações e informações prestadas são verdadeiras. Só no caso de uma grande desconfiança se investiga as declarações apresentadas.

Nenhum sistema é perfeito mas pode ser aperfeiçoado, e é isso que parece ter vindo a acontecer em Portugal com as sucessivas alterações ao diploma. A realidade de crise no país, em consequência da crise mundial e europeia, levou a que muitas pessoas tivessem a necessidade de recorrer a este tipo de apoios. A Segurança Social, como sabemos é o fundo perdido do Estado, e ocupa uma grande fatia das despesas em Portugal. Por isso mesmo, devido à grave situação financeira, deixando menos dinheiro para os apoios sociais, e à grande afluência a este tipo de benefícios conduziu a que o tema tenha sido muito debatido por terras lusas e que se tenha tentado melhorar o sistema e os requisitos necessários para a atribuição da prestação, de modo a que está chegue a quem realmente precisa.

2. Parâmetros para Aferição da Condição Socioeconômica dos Beneficiários

Não nos cansamos de repetir que estes apoios sociais, em Portugal, são destinados às pessoas carenciadas que se encontram a atravessar uma fase de graves dificuldades económicas que as impossibilitam de se sustentarem, bem como ao seu agregado familiar, de forma autónoma. Também repetimos que se este programa tem como finalidade última, não apenas contribuir para a saída do limiar de pobreza, mas também voltar a integrar a pessoa, e a sua família, na comunidade e no trabalho, e que por isso este não é um rendimento que seja dirigido a qualquer pessoa.

Como se destina a pessoas com sérias dificuldades económicas, a entidade gestora competente tem o dever de verificar a situação socioeconómica do requerente e da sua família, de forma a ter total certeza de que esta se integra na situação de carência financeira a que o Rendimento Social de Inserção se destina.

Agora a questão passa por saber quais são os métodos utilizados pela entidade gestora competente para conseguir auferir a realidade social e económica das pessoas que requerem esta prestação e da sua respetiva família.

Desde logo sabemos, como foi salientado no título anterior, que o requerente tem de ser adulto, ou seja, com mais de 18 anos, apenas aceitando-se exceções nos casos especialmente previstos na lei (artigo 4º da Lei n.º 13/2003).

Seguidamente o requerente deve de se enquadrar nos requisitos estipulados no artigo 6º da Lei n.º 13/2003, para dessa forma ser considerado uma pessoa idônea a concorrer à atribuição do RSI. Deve então residir em Portugal há pelo menos 1 ano para as pessoas que façam parte de países da União Europeia, ou de países com acordos assinados com esta organização, e 3 anos para os demais. Não pode possuir rendimentos ou prestações sociais, próprios ou do agregado familiar, superiores ao estipulado por lei, visto estes apoios serem dirigidos a pessoas que passam por graves necessidades e não têm outras formas de sobrevivência. Também não pode ser titular de valores mobiliários e de bens móveis sujeitos a registo com valor superior a 60 (sessenta) vezes o valor do indexante dos apoios sociais. Terá de celebrar um contrato de inserção social, inscrever-se no “centro de emprego” e estar disponível para trabalhar ou frequentar cursos de formação. Deve ser verdadeiro nas suas declarações e prestar todas as informações, e meios probatórios, necessários a comprovar que se enquadra nos destinatários da atribuição do Rendimento Social de Inserção. Poderá ainda ter de dar autorização para que a entidade gestora competente possa aceder a informações, nomeadamente

bancárias e financeiras, que se encontram com entidades terceiras. Mais para poder candidatar-se ao RSI o requerente não pode ter-se despedido sem justa causa à menos de um ano, e ainda não pode estar sob prisão preventiva, a cumprir pena de prisão ou institucionalizado em instalações que fazem parte dos encargos do Estado.

O processo de aferição do direito de atribuição da prestação do Rendimento Social de Inserção irá começar com a entrega deste, por parte do requerente, em qualquer uma das instalações da entidade gestora competente (artigo 17º, n.º 1, da Lei n.º 13/2003). Aqui o requerente deve apresentar logo o formulário de requisição totalmente corrigido como os meios probatórios da sua necessidade económica e, consequentemente, do seu agregado familiar.

Será então que a entidade gestora competente irá tomar conhecimento do caso e averiguar se nos documentos apresentados os rendimentos declarados estão no nível estipulado por lei para que se atribua a prestação. Se esta entidade considerar que os meios probatórios não são suficientes, ou que estes são suspeitos, e por isso confirmar de verificar a sua veracidade, poderá solicitar então a autorização do requerente aceder a informações bancárias e financeiras que estão na posse de outras entidades (artigo 17º, n.º 4, da Lei n.º 13/2003).

Para a decisão do processo serão tomados em conta todos os meios probatórios apresentados, ou adquiridos pela entidade ao longo do processo de aferição, para a decisão de deferimento ou indeferimento do pedido de atribuição da prestação referente ao Rendimento Social de Inserção.

Como decorre da letra da Lei, a averiguação da situação sócio económica do requerente e do seu agregado familiar é feita através da apresentação de documentos da parte deste e de informações concedidas por entidades terceiras.

Se o requerente apresentar rendimentos suficientes para conseguir se sustentar, a si à sua família, o pedido ser-lhe-á indeferido, caso, pelos números apresentados se perceba um défice económico e uma grave necessidade o processo será deferido e a prestação atribuída calculada nos em função dos rendimentos que são conseguidos pelo titular do subsídio e pela sua família (artigo 10º, 15º e seguintes da Lei n.º 13/2003).

Isto será, talvez, a maior falha do sistema de atribuição da prestação do Rendimento Social de Inserção. Isto porque a simples análise de documentos não comprova necessariamente a existência de dificuldades por parte dos requerentes. Infelizmente é muito fácil para algumas pessoas contornar a lei. Podem declarar que nada tem, mas na realidade serem possuidores de um vasto património do qual

usufruem, mas que simplesmente se encontra na titularidade de outrem. Também é possível declarar que o agregado familiar é menor, retirando ocultando as pessoas que auferem rendimentos e que os excluam da atribuição do Rendimento Social Inserção. Pode ocultar-se informação de rendimentos que são obtidos, mas que não são declarados pelo empregador, etc. Muitas são as formas de esconder e de falsear a realidade vivida.

Claro está que em determinadas situações os serviços de ação social desconfiam dos documentos apresentados e tentam, por outros meios, verificar a veracidade das declarações prestadas e dos meios probatórios apresentados. No entanto, na maioria das vezes a Administração e a Segurança Social atuam na expectativa que o requerente se encontra de boa-fé e que as suas declarações são o mais próximo da realidade possível.

Apesar do método ser um pouco falacioso, pois apesar de à primeira vista poder parecer até bastante apertado, é o método mais eficaz que se tem conseguido desenvolver na prática. Talvez fosse mais verdadeiro aferir-se pessoalmente, com a ajuda de assistentes sociais, a realidade social e económica dos requerentes deste tipo de apoios sociais assistenciais; no entanto saberíamos que isto iria tornar o processo ainda mais moroso e mais dispendioso para a máquina administrativa. Quem passa de fato necessidades económicas necessita alimentar-se e não pode estar muito tempo à espera de uma resposta que será crucial, para muitos, para colocar o pão na mesa e dar de comer aos seus filhos.

A realidade não é aquilo que se apresenta em papéis. Muitas entrevistas e reportagens sobre as famílias portuguesas nos últimos anos apresentam uma realidade que muitas vezes é diversa do que aquilo que por elas é declarado. Uma pessoa pode ser possuidora de um grande património predial e, no entanto, não ter como conseguir assegurar as suas necessidades básicas. Como muitas vezes se ouve dizer “o prédio não me dá de comer”. Ser titular de um prédio, por exemplo, dependendo do seu valor, pode excluir um agregado familiar de usufruir do Rendimento Social de Inserção e, no entanto, essa família passar menos necessidades do que um agregado familiar que declarada nada possuir e na verdade auferir vultosos rendimentos que se fossem declarados os excluam dos apoios sociais. Na atualidade de crise, financeira e pessoal que Portugal e o mundo apresentam, muitas pessoas que são titulares de bens passam dificuldades básicas, porque não conseguem manter o seu património e subsistir dignamente. Com inúmeras dívidas, diversas famílias portuguesas – mais ainda as brasileiras - atualmente tem tentado sobreviver muitas vezes às custas de ajudas de

familiares e amigos que pouco mais do que eles possuem. É justamente nestes momentos de crise que os oportunistas se aproveitam para pedirem apoios sociais dos quais não necessitam, mas que auferem porque são mestres no engano e no mascarar das suas possibilidades.

A realidade não é facilmente apreensível pelas declarações, e uma boa forma de se conseguir ter uma visão mais real, seria talvez, implementar um sistema de entrevistas aos requerentes destes apoios. Não se sugere uma visita à habitação do requerente e seu agregado para atestar as suas reais condições de vida, porque isto tornaria o processo demasiado demorado e os custos administrativos iriam disparar em demasiado. No entanto, a entrevista poderia ser um meio para a entidade gestora competente retirar as suas dúvidas, ou ficar com novas desconfianças, e assim aprofundar a verificação da veracidade das informações declaradas.

Em síntese, podemos afirmar que para se conseguir perceber a realidade socioeconómica dos beneficiários e das suas famílias, o sistema atualmente implementado em Portugal passa pela declaração de rendimentos e pela prestação de informações e meios probatórios para que a entidade gestora competente possa confirmar a veracidade das declarações e daí decidir se deve de deferir ou indeferir a atribuição da prestação referente ao RSI.

Devido ao estado de crise em que nos encontramos, a resposta dos meios sociais tem de ser rápida e este será talvez o método mais eficaz e mais célere. No entanto, não ficaria muito mais caro em custos administrativos, implementar uma entrevista obrigatória aos requerentes do Rendimento Social de Inserção, mesmo antes do processo ser decidido. Aqui a entidade gestora poderia dissipar as suas dúvidas ou achar suspeito e investigar ainda melhor aquele requerente. Desta forma, chegaríamos a uma atribuição de apoios mais justa conseguindo mais facilmente distinguir aqueles que realmente precisam das pessoas que simplesmente querem contornar a lei e conseguir um rendimento extra sem terem de trabalhar.

3. O Rendimento Social de Inserção como Inspiração para o Benefício Assistencial de Prestação.

Facilmente se constata que o Rendimento Social de Inserção português, embora se preste para garantir o direito à dignidade, igualmente ao LOAS, em seu âmago, é diverso do benefício assistencial oferecido pelo Estado Brasileiro.

O Rendimento Social de Inserção em Portugal existe e está à disposição de toda a população e não apenas de um nicho como os idosos ou os portadores de deficiência. Desde que se seja maior de 18 anos, ou de 16 anos em determinadas situações de autonomia económica, e se comprove, através de documentos ou outros meios probatórios, que se se encontra numa situação de grave carência económica é plausível à atribuição de prestações do Rendimento Social de Inserção português.

Já o Benefício de Prestação Continuada, no Brasil previsto pela LOAS, tem um público alvo específico, ou seja, os idosos com idade superior a 65 anos e as pessoas portadores de deficiência ou de incapacidades permanentes para exercer uma atividade laboral autónoma.

Os requisitos para a atribuição do Rendimento de Inserção Social são também distintos dos requisitos exigidos pelo Benefício de Prestação Continuada. Aos primeiros é necessário comprovar a gravidade da carência económica do agregado familiar, que este resida em território português há um ano, para as pessoas que não são de nacionalidade portuguesa mas pertencentes a países que fazem parte da União Europeia ou que com ela tenha acordos de livre passagem de pessoas e mercadorias, e três anos para os demais estrangeiros. Têm ainda de apresentar provas dos seus rendimentos e posses para que se possa verificar se estes são idôneos de receber o subsídio em causa. Destaque-se ainda que os beneficiários terão que firmar um contrato de inserção social, inscrever-se no “centro de emprego” para procurarem ativamente emprego e demonstrarem a sua disponibilidade para trabalhar ou obter formação profissional.

A família, a escola e o emprego são os três pilares da inserção social. Uma casa suficientemente capaz de permitir que seus habitantes se sintam confortáveis e desenvolva um projeto de vida. Indivíduos preparados intelectualmente e ocupantes de empregos que lhes realize pessoalmente.⁹⁴

Por seu turno, os requisitos do benefício de prestação continuada passam pela obrigatoriedade de comprovar a residência no país, estendendo-se, portanto, aos estrangeiros nessa condição⁹⁵, que preencham os demais requisitos legais. Ressalte-se

⁹⁴ GOMES, António Júlio Leitão Ferreira Gomes. O Rendimento Mínimo Garantido Da Exclusão à Inserção Social. Coimbra: Quarteto Editora, 2002, p. 101-103.

⁹⁵ Não há impeditivo legal de acesso do estrangeiro ao benefício de prestação continuada LOAS na Lei nº 8.742/1993. Embora o INSS administrativamente denegue o requerimento do benefício invocando para tanto o artigo 7º do Decreto nº 6.214/2007, que estabelece: “É devido o Benefício de Prestação Continuada ao brasileiro, naturalizado ou nato, que comprove domicílio e residência no Brasil e atenda a todos os demais critérios estabelecidos neste Regulamento”, denota-se que o Decreto em referência é contrário à vigente CF/88 que tratou igualmente os nacionais e estrangeiros residentes no país, além de não ser a forma legislativa para criar ou restringir direitos. Assim, conclui-se que o benefício assistencial

que o titular do benefício assistencial não pode cumular com quaisquer outros benefícios previdenciários. Contudo, existem outros benefícios assistenciais, como por exemplo o Bolsa Família, compatíveis com o benefício em comento. Tem ainda de se comprovar a suposta carência, revelando se o rendimento auferido pelo agregado familiar do requerente, idoso ou portador de deficiência, não ultrapassa mensalmente o equivalente a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo nacional brasileiro. Ainda, no caso do requerente portador de necessidade especial, este tem de comprovar que a sua incapacidade para o trabalho é prolongada, ou seja, superior a dois anos, submetendo-se a uma avaliação por perícia médica.

No caso do pedido de atribuição de qualquer um dos apoios sociais, seja o brasileiro ou o português, ser deferido será então concedido uma prestação pecuniária ao requerente e ao seu agregado familiar. Existe ainda mais uma primordial distinção entre os dois subsídios. No Brasil, o valor da prestação corresponde ao montante de um salário mínimo legal. Já no caso português, segundo o disposto nos artigos 10º e 15º da Lei nº 13/2003, o valor da prestação pecuniária conferida ao titular e seu agregado será calculado tendo em conta o rendimento auferido por este. Nesta medida o RSI português é mais justo que o Benefício de Prestação Continuada brasileiro. Mais justo na medida em que olha a concreta situação daquele requerente e da sua família e tenta medir as suas necessidades. Não é difícil de percebermos a injustiça que existe entre uma família que não tem qualquer tipo de rendimento e outra que auferir quase $\frac{1}{4}$ do salário mínimo nacional brasileiro. No final do mês a primeira família (que imaginemos tem o mesmo número de pessoas e as mesmas necessidades da segunda família) vai auferir apenas um ordenado mínimo e a outra família vai ter mais posses, porque tem os seus rendimentos próprios e ainda o salário mínimo completo reconhecido pela LOAS.

Do ponto de vista do benefício português a diferença crucial entre o Rendimento Social de Inserção e o Benefício de Prestação Continuada é que aquele se trata de um contrato de inserção social para o requerente e a sua família, para além do estabelecimento de uma prestação pecuniária mensal.

Dar subsídios às famílias apenas irá dar-lhes dinheiro para suas necessidades básicas sem ajudá-las a sair daquela situação de precariedade em que se encontram. Por seu turno, o Rendimento Social de Inserção pretende apenas ser um apoio transitório

também destina-se aos estrangeiros, desde que estes residam no Brasil e cumpram com o demais requisitos legais.

para as pessoas que se encontram em dificuldade financeira. Para além de suprir as suas necessidades básicas o Estado português tem a preocupação de conceder uma oportunidade à população mais desfavorecida de reingressar ao mercado de trabalho, à comunidade e à sua sociedade de forma digna.

Este contrato de reinserção é mesmo condição de admissibilidade para a atribuição do subsídio e pode levar à perda do mesmo, além da obrigação de restituição das prestações anteriormente conferidas no caso de desrespeito do que lá estiver disposto. Esse plano de reinserção baseia-se em fases de procura ativa de emprego e no ingresso em ações de formação profissional.

Esta medida muitas vezes afasta potenciais burlões que pretendiam conseguir auferir um rendimento sem ter de trabalhar.

Claro está que este programa não é perfeito e que ainda existem muitos portugueses que usam indevidamente do Rendimento Social de Inserção, mas parece ser mais justo na forma como os requisitos de admissibilidade de atribuição e mais preocupado em reintegrar a população desfavorecida do que o BPC.

É urgente uma reforma ao LOAS e as Leis n.º 12.470/11 e n.º 12.435/11 de forma a que estas se tornem mais justas e se consigam aproximar ainda mais da realidade do povo brasileiro que vive em condições não dignas, conseguindo deles distinguir aqueles que simplesmente pretendem um rendimento extra.

Devemos olhar para o caso português e tentar perceber os seus pontos fortes e as suas falhas para que com isso possamos aprender e melhorar o nosso sistema. Assim, o que mais merece destaque no Rendimento Social de Inserção é o escopo em requalificar a população que se encontra em dificuldades e dar-lhe oportunidades de retorno ao mercado de trabalho e, conseqüentemente, a sua dignidade.

Seria um grande avanço para a LOAS o acompanhamento caso a caso de quem requer este tipo de apoios. Impossível Para além de ser mais fácil de encontrar os charlatões que pretendem burlar a lei e adquirir este subsídio sem preencherem, na realidade, os requisitos para a sua atribuição, poderíamos entender quais as limitações e carências específicas destas famílias e encaminha-las para programas de apoios que supram as suas necessidades e lhes dê um novo futuro, com maior qualidade de vida e independência económica face à Assistência Social.

Constata-se que muitos dos requerentes vivem com familiares que estão aptos para o desempenho do trabalho mas que não conseguem encontrar emprego, ou pela sua falta de qualificações ou porque ainda não buscaram os sítios pertinente. A colocação de

um contrato de inserção integrado no Benefício de Prestação Continuada poderia tornar-se, assim, uma mais-valia para estas famílias. Aqui sugere-se que não seja apenas o requerente a assiná-lo mas todo o agregado familiar. Temos noção que os requerentes são pessoas idosas ou pessoas com necessidades especiais duradouras e que por isso a integração destes no mundo laboral é muito dificultada e, por vezes, impossível. Por isso, a proposta de os restantes membros da família se comprometerem a procurar ativamente emprego e a inserir-se em programas de formação profissional que lhes irão dar as ferramentas necessárias para procurar outro tipo de emprego e para se tornarem mais competitivos ao mercado de trabalho.

Salienta-se, ainda, a alteração que deve de ser feita na Lei na parte referente aos requisitos de admissibilidade para a atribuição do apoio de Benefício de Prestação Continuada. A interpretação literal da lei leva a que, muitas vezes, pessoas que se encontram em verdadeiras condições de miserabilidade não sejam consideradas idóneas para auferir o subsídio porque o seu rendimento ultrapassa em pouco o nível máximo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo nacional. Há que perceber que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo nacional possa ser o suficiente para manter um agregado familiar com duas pessoas, mas não ser o suficiente para outra família de também duas pessoas, que por outras razões tenha mais despesas, sendo esta, como vimos, a atual interpretação do STF, que, em casos como este, é bastante justo e pertinente.

A atribuição dos apoios sociais assistenciais, devem ter ainda mais em atenção a situação concreta da família. Tanto no Brasil como em Portugal as leis devem ser revistas para conseguirmos encontrar formas mais justas de distribuição destes tipos de apoios, tentando, ao máximo, evitar dar subsídios àqueles que não estejam na situação descrita pela lei e forjam a sua situação para conseguir aceder a fundos do governo que não são destinados a si.

Talvez a entrevista por Assistentes Sociais aos potenciais candidatos, o cruzamento de dados da Receita Federal com o INSS, além de outras medidas de aproximação das entidades competentes para a atribuição de prestações sociais possam levar a uma otimização dos sistemas e a uma distribuição mais equitativa da renda.

Devemos reestruturar o sistema de Benefício de Prestação Continuada no Brasil, por forma a conseguir chegar a quem realmente necessita e vive em condições miseráveis, e ainda implementar planos, a exemplo do plano de reinserção social português, para que a população desfavorecida possa alcançar os meios para se

conseguir manter sozinha. Fomentar a empregabilidade e a aprendizagem destas pessoas significa a economia de muito dinheiro por parte do estado brasileiro.

Pelos cálculos do Tesouro Nacional, o rombo do Regime Geral⁹⁶, representado pelo INSS, saltou 38,4%, de R\$ 64,4 bilhões para R\$ 89,2 bilhões em 2014. Já no ano passado, o *deficit* foi de R\$ 89,2 bilhões, estimando-se um buraco de R\$ 131 bilhões — um salto de R\$ 42 bilhões para o ano em curso.⁹⁷

Atualmente o 'rombo' da Previdência Social é de bilhões de reais, sendo o benefício assistencial e as aposentadorias de segurado especial, ambos dispensados de contraprestação pelo beneficiário.

⁹⁶ O Regime Geral de Previdência Social é de natureza organizacional do estado, contributivo e compulsório, administrado pelo INSS e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB.

⁹⁷http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/02/22/internas_economia,518758/rombo-na-previdencia-pode-passar-de-r-260-bilhoes.shtml

V - A UTILIZAÇÃO DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL COMO SUBSTITUTO DE EMPREGO – OMISSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Verificamos que desde a Constituição de 1988 aconteceu uma ampliação dos programas de garantia de renda no país por meio da emergência de benefícios monetários de natureza não contributiva operados pelo governo federal, e que teve um crescimento muito maior nos últimos anos, visto ser uma preocupação do atual governo assistir aos necessitados, seja por intenção eleitoral ou não, o que acontece é que estamos vivenciando um período onde o Estado está sendo a principal fonte de renda de cada vez mais pessoas contabilizam impactos significativos diante da gravidade do quadro social brasileiro e confirmam o relevante papel das políticas de proteção social em um projeto de uma sociedade menos desigual.

As mudanças observadas nos últimos 20 anos, associadas à relativização do caráter contributivo da Previdência Social e da criação dos benefícios assistenciais, expressam o surgimento de um pilar de garantia de renda que pode ser considerado, hoje, parte importante do sistema de proteção social e da Seguridade Social brasileira. Realizaremos uma análise de um programa de transferência de renda identificado à política de Assistência Social, qual seja, o Benefício de Prestação Continuada.

O Benefício foi regulamentado em 1993 pela LOAS. Entretanto, dificuldades orçamentárias e de gestão adiaram sua implementação, que foi efetivamente iniciada apenas em 1996. O benefício, no valor de um salário mínimo mensal, constitui garantia de renda de natureza incondicional e não contributiva destinada aos idosos com 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, cuja renda familiar *per capita* seja inferior a um quarto de salário mínimo.

É uma renda que busca atender um público em situação de acentuada vulnerabilidade, seja pela presença de uma deficiência severa ou da idade avançada, seja pela situação de extrema pobreza, ou seja, situações de exclusão.

Com a redução da idade mínima de concessão de benefício para 65 anos, o número de concessão a idosos cresceu bastante desde 2003. Mas o que é mais perceptível, numa análise mais ampla, é a necessidade do cidadão brasileiro em buscar um auxílio do governo, isso demonstra a má distribuição de renda no país.

Por outro lado, é necessário verificar que apesar de existirem concessões de benefício do governo, dentro desses benefícios não há um plano para desenvolvimento

das pessoas que são beneficiadas, pois os benefícios são concedidos através de uma situação fática e a sua continuidade não depende de nada além do que a continuidade da situação inicial, ou seja, continuar a ser necessitado, o que não gera a expectativa das pessoas de sair de uma situação difícil, pois estaria abrindo mão de seu benefício.

Assim como podemos analisar essa questão, órgãos internacionais também fizeram essa avaliação, senão vejamos o que foi dito em 2008 pelo diretor da Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), Renato Baumann, em reportagem divulgada no *site* UOL:

“As políticas públicas desenvolvidas pelo governo brasileiro têm ajudado a melhorar a distribuição de renda, mas não podem se tornar modelos de assistencialismo. Sempre haverá políticas de assistencialismo, porque sempre haverá indivíduos com menos capacidade de inserção no mercado de trabalho. Mas é importante que aqueles que podem se sustentar tenham a oportunidade de vir a sair desse sistema”.

Baumann ainda enumerou algumas das ações que considera indispensáveis para auxiliar os cidadãos a conseguirem entrar ou voltar para o mercado de trabalho, de acordo com o mesmo:

"É necessário capacitação tanto por parte do setor público, como do setor privado. É preciso também uma estrutura mais eficiente de informação sobre o mercado, uma ponte entre os indivíduos que buscam os postos de trabalho e as empresas que procuram essa mão-de-obra. E incentivo às empresas de menor porte”.

As declarações foram dadas durante o lançamento de um estudo realizado por três organismos da ONU sobre as relações entre emprego e desenvolvimento humano. No relatório, as políticas sociais são apontadas como uma atitude correta que gera efeitos positivos sobre a distribuição de renda. No entanto, o texto alerta que "não é recomendável que os beneficiados dependam indefinidamente desses programas". É muito mais desejável, social e economicamente, que esses indivíduos encontrem, por meio do trabalho decente, uma porta de saída para a pobreza, encerra o relatório.

O estudo realizado pela Cepal, em conjunto com a OIT (Organização Internacional do Trabalho) e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), considera trabalho decente aquele que oferece melhores remunerações e condições de trabalho, obedece o limite de horas trabalhadas estabelecido pela lei, de 44 horas semanais, e não inclui uso de mão-de-obra infantil ou escravo.

A preocupação do estudo realizado é aquilo que percebemos que ocorre hoje no Brasil, a ausência de políticas que invertam o pensamento popular e demonstre que o assistencialismo está diretamente ligado, e deve ser concedido, somente às pessoas que não tenham como atingir outra forma de subsistência.

O que percebemos no Brasil é um aumento cada vez maior de concessão de benefícios, e que o aumento de trabalho regular, apesar de crescer, não segue a mesma evolução do número de concessões assistenciais

Talvez a medida mais favorável na diminuição da pobreza e desigualdade faz-se pela implementação de políticas educacionais de qualidade, que é o que não acontece nas assistências promovidas pelo governo. A partir dos conhecimentos transmitidos pelo professor, somos levados a questionar uma determinada realidade através da identificação dos problemas da esfera social, na tentativa de buscar soluções possíveis. Assim, seríamos todos capazes de preconizar o surgimento de uma nova sociedade sem o abismo econômico entre os sujeitos, o que propiciaria a melhora da qualidade de vida, isenta de caridades que hoje suprem a sobrevivência de milhões de pessoas ao redor do planeta.

O grande problema existente está na forma de concessão e retirada do benefício, conforme podemos verificar nas palavras de Teresa Costa D'Amaral:

"O maior problema referente ao BPC é que quando as pessoas com deficiência entram no mercado de trabalho, perdem para sempre o direito de receber o benefício. E esse é um risco que muitos preferem não correr, tanto pela instabilidade, quanto pela dificuldade em trabalhar por um longo período de tempo"⁹⁸.

⁹⁸ D'Amaral, Teresa Costa - Especialista: regra do benefício a deficientes deveria mudar - <http://invertia.terra.com.br/terra-da-diversidade/noticias/0,,OI5037093-EI17840,00-Especialista+regra+do+beneficio+a+deficientes+deveria+mudar.html>

Vimos que a ausência de garantias para a inserção no mercado de trabalho, talvez seja um dos fatores de maior relevância no momento de abandono do benefício para a busca de um trabalho regular, pois uma vez perdido o benefício não se torna fácil tê-lo novamente.

O maior prejuízo dessa política assistencial reside justamente nas pessoas de classe mais baixa, que por possuírem menos escolaridade não vislumbram a obtenção de um emprego seguro, que possa dar estabilidade, pois os empregos que são concedidos à essas pessoas tem uma alta taxa de rotatividade e pagam justamente o valor de um salário mínimo, o mesmo valor concedido pelo BPC.

A sociedade, muitas vezes por desinformação, associam a negativa das pessoas de baixa renda em buscar um trabalho com preguiça ou má vontade, mas na maioria das vezes o que acontece é justamente o dito acima, a ausência de segurança em abandonar o benefício que a sua fonte de sustento, e a impossibilidade de resgatar o benefício, uma vez que deixa de utilizá-lo.

CONCLUSÃO

O que percebemos no Brasil é um aumento cada vez maior de concessão de benefícios, e que o aumento de trabalho regular, apesar de crescer, não segue a mesma evolução do número de concessões assistenciais.

Talvez a medida mais favorável na diminuição da pobreza e desigualdade faz-se pela implementação de políticas educacionais de qualidade, que é o que não acontece nas assistências promovidas pelo governo. A partir dos conhecimentos transmitidos pelos livros em salas de aula, somos levados a questionar uma determinada realidade através da identificação dos problemas da esfera social, na tentativa de buscar soluções possíveis. Assim, seríamos todos capazes de preconizar o surgimento de uma nova sociedade sem o abismo econômico entre os sujeitos, o que propiciaria a melhora da qualidade de vida, isenta de caridades que hoje suprem a sobrevivência de milhões de pessoas ao redor do globo.

O Benefício de Prestação Continuada é hoje o segundo maior programa não contributivo de transferências de renda no Brasil – o primeiro é o Bolsa Família, muito embora ainda seja o benefício que demanda maior volume de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome.

Por todo o exposto é notória a importância do Benefício assistencial de Prestação Continuada. É também salutar a quantidade de pessoas – crianças e adultos - que vivem em condições tão miseráveis quanto os idosos e deficientes protegidos pelo benefício. Todavia, cabe ao Estado, em relação àqueles desprotegidos, estabelecer programas de incentivo à educação e a qualificação laboral e não apenas de amparo. Como já diz o velho jargão: é preciso ensinar a pescar e não apenas dar o peixe.

Quanto à alegação de que o autor postulante ao benefício é pobre, não lhe dá o direito ao mesmo. É preciso lembrar que, no Brasil, milhões de pessoas vivem na pobreza e o benefício de prestação continuada não lhes é dirigido. Para os fins assistenciais, pobreza e miserabilidade são situações distintas.

Todavia, é preciso salientar, ainda, que a análise da situação de miserabilidade, diante de toda a jurisprudência e doutrina exposta, deve ser feita em cada caso concreto. O parâmetro da Lei n.º 8.742/93 (§ 3.º, art. 20º), trata de uma presunção absoluta de hipossuficiência econômica, ou seja, a pessoa portadora de deficiência ou idoso que tenha renda *per capita* inferior a 1/4 de do salário mínimo, faz jus ao benefício.

Acima desse parâmetro, não há vedação à concessão do benefício, mas a presunção da hipossuficiência é relativa, devendo o magistrado aferir o caso concreto, podendo utilizar-se de outros parâmetros ou normas, com as já citadas leis n.º 9.533/97 e n.º 10.219/2001.

Conclui-se, portanto, que o benefício de prestação continuada pode e deve ser ampliado. Todavia, essa ampliação deve ser bem debatida e de forma integrada – lei, doutrina e jurisprudência, de forma que ocorra de modo uniforme, evitando discrepâncias jurídicas e assegurando a igualdade de tratamento.

No que tange ao Rendimento Social de Inserção, embora esteja em um patamar mais evoluído que o benefício assistencial brasileiro, preocupando-se não só com as necessidades mínimas mas indo mais além ao buscar a inserção social e profissional dos beneficiários.

Ainda que haja elevado número de beneficiários que apenas vejam o benefício como um direito, escusando-se da vertente obrigacional, há também os que atingem o escopo legal, reintegrando-se à sociedade. Diferentemente no Brasil, que, com a atual legislação, sequer há essa ótica. Tudo isso revela o grau de desenvolvimento e maturidade das sociedades em cotejo.

Por fim, cumpre citar o autor português António Júlio Leitão Ferreira Gomes inseridas no prefácio de sua obra desatualizada (mas atualíssima, principalmente no cenário brasileiro) O Rendimento Mínimo Garantido da Exclusão à Inserção Social⁹⁹:

Tenho consciência de que o Rendimento Mínimo Garantido é uma espécie de deus Jano com as suas duas faces, pois tanto pode contribuir para a tão desejada e tão necessária inserção social como pode contribuir para agudizar a exclusão social, uma vez que tanto pode ajudar o pobre a sair da fossa (e muitos têm-no conseguido e até com grande sucesso) como pode contribuir para que o pobre continue, além de pobre um ser inútil, prejudicial, que vive refastelado na sua pobreza (uma pobreza agora «rentável»...), “deitado à sombra da bananeira” ou... do subsídio. Tanto pode ajudar a erguer do chão um pobre que sabe e quer aproveitar a ajuda para se tornar um homem de verdade, como pode favorecer e até premiar a preguiça.

⁹⁹ GOMES, p. 11-12.

ANEXO - JURISPRUDÊNCIA

PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. REQUISITO. ART. 20, § 3º, LEI N.º 8.742/93. CUMPRIMENTO. AFERIÇÃO. REVISÃO DO CONJUNTO PROBATÓRIO. ÓBICE. SÚMULA N.º 7 DO STJ.

1. O cumprimento do comando inserto no art. 20, § 3º, da Lei n.º 8.742/93 não constitui condição *sine qua non* para a concessão do benefício assistencial. 2. É possível, ao magistrado, diante do caso concreto, aferir a carência e o estado de miserabilidade autorizadores do deferimento do benefício por outros meios legais de prova, sendo que a revisão de sua conclusão é inviável em sede de recurso especial, por força do enunciado da Súmula n.º 7 do STJ. 3. Agravo regimental desprovido.

AgRg no Ag 1319186 SP 2010/0109595-4 - Relator(a): Ministra LAURITA VAZ - Julgamento: 22/02/2011- Órgão Julgador: T5 - QUINTA TURMA Publicação: DJe 14/03/2011

CONCESSÃO DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL AO IDOSO - REQUISITO ECONÔMICO - RENDA *PER CAPITA* INFERIOR A ¼ DO SALÁRIO MÍNIMO CONFIGURADA.

1. O benefício assistencial porventura concedido a um membro de família economicamente hipossuficiente não deve ser considerado no cálculo da renda familiar *per capita*, consoante prescrito no parágrafo único do art. 34 da Lei 10.741/03, conhecida como Estatuto do Idoso. Por idêntica razão, também não há de ser computado nas situações em que um dos componentes do núcleo familiar percebe benefício previdenciário no valor mínimo, notadamente aposentadoria. 3. Procedendo-se à exclusão da quantia relativa à aposentadoria por idade no valor de um salário mínimo pelo número de membros da entidade familiar residente sob teto comum, obtém-se uma renda *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo. Em virtude disso, tem-se como satisfeito o requisito econômico previsto no § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93. 5. Apelação não provida.

Processo: AC 1449 MG 0001449-34.2001.4.01.3802; Relator(a): JUIZ FEDERAL MARK YSHIDA BRANDÃO

Julgamento: 24/02/2011 - Órgão Julgador: 1ª TURMA SUPLEMENTAR - Publicação: e-DJF1 p.394 de 23/03/2011

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. ART. 105, III, ALÍNEA C DA CF. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. POSSIBILIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA CONDIÇÃO DE MISERABILIDADE DO BENEFICIÁRIO POR OUTROS MEIOS DE PROVA, QUANDO A RENDA *PER CAPITA* DO NÚCLEO FAMILIAR FOR SUPERIOR A 1/4 DO SALÁRIO MÍNIMO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A CF/88 prevê em seu art. 203, caput e inciso V a garantia de um salário mínimo de benefício mensal, independente de contribuição à Seguridade Social, à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. 2. Regulamentando o comando constitucional, a Lei 8.742/93, alterada pela Lei 9.720/98, dispõe que será devida a concessão de benefício assistencial aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência que não possuam meios de prover à própria manutenção, ou cuja família possua renda mensal *per capita* inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. 3. O egrégio Supremo Tribunal Federal, já declarou, por maioria de votos, a constitucionalidade dessa limitação legal relativa ao requisito econômico, no julgamento da ADI 1.232/DF. 4. Entretanto, diante do compromisso constitucional com a dignidade da pessoa humana, especialmente no que se refere à garantia das condições básicas de subsistência física, esse dispositivo deve ser interpretado de modo a amparar irrestritamente a o cidadão social e economicamente vulnerável. 5. A limitação do valor da renda *per capita* familiar não deve ser considerada a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo para se aferir a necessidade, ou seja, presume-se absolutamente a miserabilidade quando comprovada a renda *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo. 6. Além disso, em âmbito judicial vige o princípio do livre convencimento motivado do Juiz (art. 131 do CPC) e não o sistema de tariffação legal de provas, motivo pelo qual essa delimitação do valor da renda familiar *per capita* não deve ser tida como único meio de prova da condição de miserabilidade do beneficiado. De fato, não se pode admitir a vinculação do Magistrado a determinado elemento probatório, sob pena de cercear o seu direito de julgar. 7. Recurso Especial provido.

Processo: REsp 1112557 MG 2009/0040999-9 - Relator(a): Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO - Julgamento:

28/10/2009 - Órgão Julgador: S3 - TERCEIRA SEÇÃO - Publicação: DJe 20/11/2009

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. LEI Nº 8.742/1993. INCAPACIDADE NÃO DEMONSTRADA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. INEXISTÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA. 1. O entendimento jurisprudencial desta Corte é firme no sentido de que o critério mencionado no § 3º do artigo 20 da Lei nº 8.742/1993 não é o único a comprovar a condição de necessidade prevista no Texto Constitucional. 2. Não obstante essa compreensão, no caso concreto, o julgador monocrático negou o amparo por entender que o autor não é pessoa portadora de deficiência. De igual modo, o Tribunal local manteve a sentença por considerar que inexistia incapacidade para as atividades da vida diária. 3. Circunstâncias que afastam a possibilidade de conhecimento da irresignação especial com fundamento no dissídio jurisprudencial, porquanto não há identidade fática entre os julgados confrontados. 4. Agravo improvido.” (AGRESP - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL –

940616 Processo: 200700805340/SP Órgão Julgador: QUINTA TURMA Data da decisão: 19/06/2008. Rel. Min. JORGE MUSSI. Decisão unânime. Votantes: Ministros Laurita Vaz, Arnaldo Esteves Lima e Napoleão Nunes Maia Filho).

“AGRAVO REGIMENTAL. PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. RENDA MENSAL VITALÍCIA. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE REQUESTIONAMENTO. RENDIMENTO MENSAL *PER CAPITA*. ART. 20 DA LEI nº 8.742/93. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7 DO STJ. PROVIMENTO NEGADO.1. É inviável o exame de tema novo trazido exclusivamente no agravo regimental, acerca da ilegitimidade passiva da União. Não obstante as condições da ação serem questões de ordem pública, cognoscíveis *ex officio*, é impossível enfrentar matéria não previamente questionada nas instâncias ordinárias.2. O julgado regional reprochado foi proferido com base no conjunto probatório construído de forma idônea nos autos, o qual indicou expressamente a condição de miserabilidade do autor, requisito elementar à concessão do benefício assistencial. Portanto, a revisão deste quadro fático encontra óbice no Enunciado 7 da Súmula deste Sodalício.3. A comprovação da situação econômica do beneficiário e sua real necessidade não se restringe a hipótese do artigo 20, § 3º, da Lei 8.742/93, que exige renda mensal familiar *per capita* não superior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo, pois tal condição pode ser verificada por outros meios de prova.4. Decisão monocrática confirmada, agravo regimental a que se nega provimento. ” (AGRESP - AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 478379 Processo: 200201570690/RS Órgão Julgador: SEXTA TURMA Data da decisão: 16/03/2006. Rel. Min. Hélio Quaglia Barbosa. Decisão unânime. Votantes: Ministro Relator. Votaram com o Relator os Srs. Ministros Nilson Naves, Hamilton Carvalhido e Paulo Gallotti).

“O preceito contido no art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/93 não é o único critério válido para comprovar a condição de miserabilidade preceituada no art. 203, V, da Constituição Federal. A renda familiar *per capita* inferior a 1/4 do salário-mínimo deve ser considerada como um limite mínimo, um quantum objetivamente considerado insuficiente à subsistência do portador de deficiência e do idoso, o que não impede que o julgador faça uso de outros fatores que tenham o condão de comprovar a condição de miserabilidade do autor. Precedentes.” (EARESP824817/SP 5ª Turma Data da decisão: 14/11/2006 Min. Felix Fischer). “A Terceira Seção deste Superior Tribunal, no âmbito da Quinta e da Sexta Turma, consolidou entendimento de que a comprovação do requisito da renda familiar *per capita* não-superior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo não exclui outros fatores que tenham o condão de aferir a condição de miserabilidade da parte autora e de sua família, necessária à concessão do benefício assistencial.” (AGRESP 529928/SP 5ª Turma Data da decisão: 06/12/2005 Min. Arnaldo Esteves Lima).

Assim também decidiram alguns dos demais Tribunais pátrios:

“PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. REMESSA OFICIAL TIDA POR INTERPOSTA. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. LEI Nº 8.742, DE 1993 (LOAS).

REQUISITOS LEGAIS. PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA OU IDOSA. COMPROVAÇÃO DA IMPOSSIBILIDADE DE PROVER A SUA PRÓPRIA MANUTENÇÃO OU TÊ-LA PROVIDA POR SUA FAMÍLIA. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. HIPOSSUFICIÊNCIA FINANCEIRA. RENDA *PER CAPITA* INFERIOR A $\frac{1}{4}$ DO SALÁRIO MÍNIMO. CONDIÇÃO DE MISERABILIDADE. LEIS Nº 9.533/97 E 10.689/2003. CRITÉRIO MAIS VANTAJOSO. DEFICIÊNCIA RECONHECIDA POR LAUDO PERICIAL. BENEFÍCIO CONCEDIDO A PARTIR DA DATA DA CITAÇÃO. CORREÇÃO MONETÁRIA. JUROS DE MORA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CUSTAS. ISENÇÃO. 1. Remessa oficial, tida por interposta, de sentença proferida na vigência da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Não incide, na hipótese, os artigos 475, § 2º, do Código de Processo Civil ou 13 da Lei nº 10.259/01, em virtude de não ter sido demonstrado que o conteúdo econômico do pleito é de valor inferior a 60 salários mínimos. 2. A Renda Mensal Vitalícia será devida ao idoso, maior de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou ao inválido que não exercer atividade remunerada, não for mantido por pessoa de quem dependa obrigatoriamente e não tiver outro meio de prover o próprio sustento, na forma do art. 20 da Lei 8.742/93. 3. As Leis nº 9.533/97 e nº 10.689/2003, cujos beneficiários devem possuir renda mensal familiar inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, estabeleceram critério mais vantajoso para análise objetiva da miserabilidade. 4. Deve ser estabelecido igual tratamento jurídico no que concerne à verificação da miserabilidade, a fim de se evitar distorções que conduzam a situações desprovidas de razoabilidade. Assim, deve ser considerada incapaz de prover a manutenção de pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo. 5. O fato da renda familiar *per capita* ser superior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo não impede que outros fatores sejam considerados para a avaliação das condições de sobrevivência da parte autora e de sua família, fazendo com que a prova da miserabilidade necessária à concessão do benefício assistencial seja mais elástica. 6. Laudo médico pericial (fls. 39/40) concluiu que em razão da doença, retardamento mental severo, esquizofrenia e bócio nodular, há incapacidade laborativa permanente para o trabalho. 7. Devido o benefício em questão a partir da citação, ante a ausência do requerimento administrativo. 8. A correção monetária incide sobre o débito previdenciário, a partir do vencimento de cada prestação, nos termos da Lei n. 6.899, de 8 de abril de 1981, conforme Manual de Orientação de Procedimentos para os Cálculos na Justiça Federal. 9. Os juros de mora de 1% a.m. devem ser contados da citação, no tocante à primeira prestação e da data do vencimento, para as posteriores, de acordo com entendimento pacífico desta Turma. 10. Esta Corte estabilizou o entendimento de que são devidos honorários na ordem de 10% sobre o valor da condenação, correspondente às parcelas vencidas até o momento da prolação da sentença, de acordo com a Súmula n. 111 do Superior Tribunal de Justiça e artigo 20, § 3º, do CPC. 11. O INSS goza de isenção de custas nas causas ajuizadas na Justiça Estadual de Goiás, por força do disposto no art. 36 da Lei Estadual nº. 14.376, de 27.12.2002. 12. Apelação do INSS parcialmente provida, nos

termos dos itens 7 e 11. Remessa oficial, tida por interposta, parcialmente provida, nos termos dos itens 8, 9 e 10.” (TRF - PRIMEIRA REGIÃO Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL – 200701990443300 Processo: 200701990443300 UF: GO Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA Data da decisão: 10/12/2008. DJF1 DATA: 05/03/2009 PAGINA: 183).

“PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM EXCLUSIVA DO INSS. AFASTADA A HIPÓTESE DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO COM A UNIÃO FEDERAL. DEFICIÊNCIA COMPROVADA. MITIGAÇÃO DO CRITÉRIO FINANCEIRO. OBSERVADO O LIMITE LEGAL DA RENDA MENSAL FAMILIAR *PER CAPITA*. - A legislação infraconstitucional que disciplina o benefício assistencial transferiu para o INSS a responsabilidade pela concessão e manutenção do benefício assistencial, razão pela qual cumpre reconhecer a sua legitimidade ad causam, para, isoladamente, figurar no pólo passivo da relação processual. Precedentes do STJ. - Desnecessária a inclusão da União na lide como litisconsorte passivo necessário. - O benefício de prestação continuada no valor de um salário-mínimo é devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, consoante os requisitos estabelecidos no art. 20, e parágrafos, da Lei nº 8.742/93, com as alterações introduzidas pela Lei nº 9.720/98, em conformidade com a regra contida no artigo 203, V, da Constituição Federal. - Assim, o conceito de incapacitado para a própria manutenção é complementado pela condição de que a renda familiar *per capita* seja inferior a ¼ do salário mínimo. - O limite da renda mensal *per capita*, para a concessão e manutenção do benefício assistencial ao deficiente e ao idoso, deve ser interpretado de modo a não excluir outros meios de prova da condição de miserabilidade do autor, considerando-se, dessa forma, os aspectos peculiares de cada caso, a fim de se avaliar se resta comprovada tal condição, sendo que neste caso pode ser ultrapassado o limite estabelecido em lei. Orientação firmada pelo Eg. Supremo Tribunal Federal (Rcl nº 3.805/SP, DJ 18/10/2006). GRIFEI.- No caso concreto, restou comprovada a incapacidade da parte autora, consoante a perícia judicial, ao passo que o grupo familiar é composto de mais seis membros, que não possuem renda fixa regular, sobrevivendo da ajuda de terceiros, de modo a evidenciar, plenamente, a dificuldade em prover dignamente a sua manutenção, pelo que cabível a concessão do benefício assistencial pretendido. - Razoabilidade na fixação da verba honorária. - Recursos desprovidos.” (TRIBUNAL - SEGUNDA REGIAO Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL – 334789 Processo: 200150030000750 UF: RJ Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA ESPECIALIZADA Data da decisão: 11/12/2008. DJU: 12/01/2009 - Página: 89. Rel. Desembargador Federal ANDRÉ FONTES).

BIBLIOGRAFIA

BARCELLOS, Ana Paula de. In: NOVELINO, Marcelo (org.). *Leituras Complementares em Direito Constitucional: Direitos Humanos e Direitos Fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2008.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2000.

BICHIR, Renata Mirandola. *O Bolsa Família na berlinda?* Revista Novos Estudos, n. 87, jul. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.ºs 1/92 a 68/2011*. Brasília: Senado Federal, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas*. In: FONTINI, Cristiana; ESTEVES, Julio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CAMPBELL, Tom. *A pobreza como violação dos direitos humanos: justiça global, direitos humanos e as empresas multinacionais*. Tradução de Patrícia Zimbres. In: NOLETO, Marlova Jovchelovitch; WERTHEIN, Jorge. *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília: UNESCO, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

_____. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2010.

CASSINI, Lucas Arcanjo. *A concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família nos governos Lula: rumo à construção da cidadania?* Dissertação (Mestrado

em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2010.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses na questão social*. Tradução de Iraci Poleti. Petrópolis: Vozes, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista dos Tribunais, n. 737, 1997.

DEMO, Pedro. *Pobreza da pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2003.

DERANI, Cristiane. *Política Pública e norma política*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2011.

DRAIBE, Sônia. *A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda*. Cadernos de Pesquisa, n. 34, UNICAMP, 1998.

DURIEUX, Marley. *Transferência de renda: Programa Bolsa Família e Cidadania*. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011.

FERREIRA, Eduardo Paz. *Valores e interesses: desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação*. Coimbra: Almedina, 2004.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do município de Campinas: questões metodológicas sobre o estudo com famílias. In: RICO, Elizabeth Melo. *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2001.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito*. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e políticas públicas, n. 21, p. 212-259, 2000.

GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos. Direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GOUVÊA, Marcos Maselli. *O controle judicial das omissões administrativas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GOMES, António Júlio Leitão Ferreira. *O rendimento mínimo garantido. Da exclusão à inserção social*. Coimbra: Quarteto Editora, 2002.

GONÇALVES, Alcindo. *Políticas públicas e ciência política*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MASSA-AZARBE, Patrícia Helena. *Dimensão política das políticas públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano*. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli. *Estado, desenvolvimento e políticas públicas*. Ijuí: Unijuí; Teresina: Editora Universitária da UFPI, 2008.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. *Transferência de renda no Brasil*. Revista Novos Estudos, n. 87, jul, 2010

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Sociais. Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*. 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

RIBEIRO, Eveline Alves. *Significados de pobreza, assistência social e cidadania*. Fortaleza: UniCeará, 2007.

RODRIGUES, Vítor. *O Estado e as Políticas Sociais em Portugal*. Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP. Vol. XX, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. 17. ed. Tradução por Antônio P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *Desigualdade reexaminada*. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 2. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão, n. 1.424, out. 2009.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão de literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45 jul.dez., 2006

TORRES, Ricardo Lobo. *O Direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

UCHOA, Pablo. Estados Unidos é o país mais pobre do clube dos ricos. BBC Brasil.

Disponível em:

http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121122_pobreza_eua_pu.shtml>.

Acesso em: 16 mar. 2016.

WEISSHEMER, Aurélio. *Bolsa Família - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010.

Internet:

<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2008/09/08/ult5772u783.jhtm>

<http://invertia.terra.com.br/terra-da-diversidade/noticias/0,,OI5037093-EI17840,00-Especialista+regra+do+beneficio+a+deficientes+deveria+mudar.html>

http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/02/22/internas_economia,518758/rombo-na-previdencia-pode-passar-de-r-260-bilhoes.shtml-pesquisa
realizada em 05-06-2016